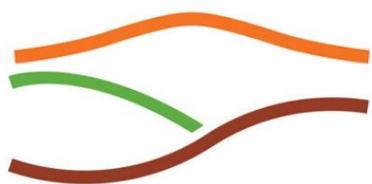




QuaTer **1**

QUADERNI DELLA TERRA



SIBaTer

Supporto Istituzionale
alla Banca delle Terre

USI CIVICI

**OPPORTUNITÀ DI
SIVILUPPO TERRITORIALE**

a cura di:

Rosetta Alberto

Giuseppe Gaudio

Francesco Saverio Oliverio

febbraio 2023

QuaTer

Quaderni della terra **1**

febbraio 2023

USI CIVICI OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO TERRITORIALE

a cura di

Rosetta Alberto

Giuseppe Gaudio

Francesco Saverio Oliverio

The
diagonales
edizioni

Vico III Gelso Bianco, 10 88100 Catanzaro
ISBN 978-88-945357-6-1







PREFAZIONE



PREFAZIONE

Rosetta Alberto, Giuseppe Gaudio, Francesco Saverio Oliverio

Questo volume elabora studi, indagini ed esperienze raccolte nel corso degli ultimi anni, riflette su cosa è intervenuto in questi anni che ha modificato il rapporto fra le nostre comunità e i propri ambienti di vita, cerca di dare risposte, nonostante la trascuratezza degli enti locali e delle popolazioni, sull'importanza dei domini collettivi, in generale, e in Calabria, in particolare.

I domini collettivi pongono all'attenzione dei territori e delle comunità locali temi di estremo interesse che devono diventare occasione di approfondimento, riflessione, dibattito e confronto tra i soggetti locali, pubblici e privati. Non è un caso che la recente norma in materia di domini collettivi (legge n. 168/2017) riconosce, tutela e valorizza i beni di collettivo godimento quali elementi fondamentali per lo sviluppo delle comunità. I domini collettivi rappresentano un'opportunità rilevante per i Comuni e per gli attori socioeconomici locali, soprattutto i giovani del Mezzogiorno, da diversi aspetti:

- economico (di reddito e di lavoro, uso produttivo dei suoli, valorizzazione delle terre);
- sociale (recupero e gestione delle terre pubbliche abbandonate, sostegno occupazione, il coinvolgimento dei giovani, miglioramento competenze);
- ambientale (cura e tutela del paesaggio agrario e rurale, contrasto al degrado di suoli e al dissesto idrogeologico);
- culturale (*know-how*, aumento capacità progettuale dei Comuni, creazione di reti tra soggetti pubblici e privati).

In tutte le Regioni d'Italia esiste una consistente superficie di terreni demaniali e gravati da usi civici per i quali si rendono necessarie, come ha sottolineato Piero Bevilacqua, forme di facilitazione all'accesso per agevolare il reperimento della terra dove potersi dedicare alle attività agricole e al ripopolamento delle aree interne.

La gestione degli usi civici e del demanio, nonché la proprietà degli Enti pubblici, è stata sinora grandemente trascurata, anche se rappresenta oltre un quinto del territorio nazionale, di cui la metà circa idonea alla coltura agraria, mentre il resto è rappresentato da preziosi boschi. Non esiste nessuna mappatura accurata e affidabile dei terreni, nonostante la promulgazione, risalente a quasi cento anni fa, della legge n. 1766 del 16 giugno 1927 che avrebbe dovuto definire la questione degli usi civici e delle terre demaniali. In Calabria, anche la Legge Regionale, n. 18 del 21 agosto 2007, il cui scopo, più o meno esplicito,

era quello di una “sanatoria” di tutti gli scempi compiuti, avrebbe dovuto definire lo stato giuridico di tanta parte del territorio, ma non è mai stata attuata. La sua utilizzazione razionale è perciò un problema attuale, che va affrontato e risolto sotto ogni aspetto (giuridico, economico e sociale) con l’attivo concorso dello Stato, degli Enti stessi e delle popolazioni interessate. Prescindendo dallo stato attuale, queste terre pubbliche vanno valorizzate per la loro concreta possibilità, secondo una programmazione che – posto per posto – tenga conto di tutti gli elementi che concorrono a determinare i modi stessi e i tempi della loro valorizzazione.

Riconsiderare la vicenda delle proprietà collettive, come ha sottolineato Paola Gatto, con riguardo al tema dell’accesso alla terra, sarebbe un’opportunità per far affiorare una tematica che non riceve ancora la meritata considerazione, soprattutto in relazione alle sue numerose potenzialità nella gestione delle risorse naturali, nello sviluppo rurale, nell’inclusione e nell’innovazione sociale.

Affrontare questa questione risulta strategico perché comporterebbe anche la possibilità di intraprendere azioni di cura del territorio e di dibattere sulla rilevanza sociale delle terre civiche e pubbliche. Capire come le risorse comuni possano tornare a contribuire alla creazione di nuova ricchezza e alla tutela della natura e del paesaggio e al contempo a strutturare nuove istituzioni tipiche del sistema dei *commons*. Questa nuova ricchezza non deve essere concorrenziale o produrre grandi patrimoni, ma deve essere in grado di garantire la possibilità di migliorare le proprie risorse (non solo economiche).

L’argomento sembra molto pertinente al nostro contesto caratterizzato da tassi record di disoccupazione giovanile. Gli usi civici possono essere un punto di forza, un viatico per il futuro e per la costruzione di una identità meridionale aperta alimentata dallo scambio tra diversità poste al di fuori di ogni rapporto di subordinazione e dipendenza.

Recentemente i patrimoni collettivi sono stati riproposti come modelli di governance delle risorse fondiari e con l’interesse da parte delle istituzioni politiche e della ricerca è nata anche la necessità di quantificare e mappare l’estensione del fenomeno. Non mancano, anche a livello internazionale, esperienze grazie alle quali l’accesso alla terra è stato realizzato traendo ispirazione dal modello delle proprietà collettive.

Con gli anni, così, le terre ad uso civico hanno acquistato una rinnovata considerazione, forse più importante che in passato.

Nel momento in cui stava prendendo forma questo volume è venuto purtroppo a mancare il Prof. Paolo Grossi, giurista, profondo conoscitore del diritto italiano medioevale e moderno, professore ordinario presso l’Università degli studi di Firenze, docente presso l’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli e presso le più prestigiose università italiane e straniere, accademico dei Lincei e dei

Georgofili e delle più importanti Accademie. Giudice costituzionale e Presidente Emerito della stessa Corte, Paolo Grossi ha contribuito sensibilmente a ridare nuova linfa alla grande realtà dei diritti civili e delle proprietà collettive.

Se questi antichi diritti di vita delle comunità originarie di abitanti oggi vengono annoverati in maniera più chiara nel catalogo dei diritti costituzionali primari del mondo moderno, è anche merito suo che ha saputo riconoscerne e stigmatizzarne l'importanza ispirandone la giurisprudenza della Consulta.

Non poteva perciò che essere dedicato a lui questo libro, che inizia proprio con un saggio in sua memoria nel quale ne vengono tracciate le straordinarie qualità umane e professionali e per la cui stesura come curatori abbiamo pensato al Prof. Fabrizio Marinelli, che ha accettato e che ringraziamo. È con questo doveroso omaggio che si apre il volume.





COMMEMORAZIONE
DI PAOLO GROSSI



GLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI NELLE PAGINE DI PAOLO GROSSI

Fabrizio Marinelli

Sommario

1. *‘Un altro modo di possedere’* – 2. *Le pagine sugli assetti fondiari collettivi* – 3. *L’esperienza della Corte costituzionale* – 4 *La legge sui domini collettivi* – 5. *I convegni trentini e aquilani sugli usi civici* – 6. *Il legato scientifico, e quello umano, di Paolo Grossi*

1. ‘Un altro modo di possedere’. – Paolo Grossi ci ha lasciato all’improvviso il 4 luglio 2022, all’età di ottantanove anni. Negli ultimi mesi lamentava qualche problema, ma complessivamente aveva delle buone condizioni di salute, che sino al settembre dell’anno precedente potevano definirsi buonissime. La sua scomparsa priva gli amici della proprietà collettiva di un punto di riferimento autorevole e riconosciuto, anche se il suo incessante lavoro a favore dei giovani studiosi permette di ritenere che il legato del Maestro fiorentino non andrà perduto¹.

La vicenda che lega Paolo Grossi agli usi civici inizia con la pubblicazione del libro ‘Un altro modo di possedere’. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria (Milano, 1977), che si colloca pienamente negli anni Settanta, una stagione ricca di fermenti nuovi per la società italiana e quindi anche per il diritto.

Grossi parte dal dibattito italiano ed europeo del primo Ottocento, quando la discussione sulla proprietà era graniticamente incentrata sulla sua concezione liberale contenuta nel *Code Civil*, e di lì a poco estesa a tutta l’Europa continentale. E tuttavia delle eccezioni, per quanto rare e nascoste, permanevano, non tanto come espressione di un passato ormai superato, quanto come espressione di una realtà che partendo dal basso testimoniava l’esistenza di antiche tradizioni. La frase di Carlo Cattaneo, proposta a mo’ di titolo, racchiude il significato profondo del volume: “questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un’altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi”. A ben vedere, in queste poche parole è già contenuto il messaggio di Grossi sul tema. Vi emerge chiaramente la radicata prevenzione del legislatore e del giurista moderno, che

¹ Sul suo progetto culturale cfr. P. GROSSI, *Uno storico del diritto alla ricerca di sé stesso*, Bologna, Il Mulino, 2008.

qualifica gli usi civici come abusi, come privilegi, come usurpazioni; una prevenzione che discende da quella concezione della proprietà illuministica e liberale che si è affermata in Europa con gli stati liberali ed è tuttora saldissima anche in autori non omologati al pensiero giuridico classico. Ed ancora, la singolare particolarità della proprietà collettiva che è diversa da quella classica, mutuata dal diritto romano, espressa nel *code civil* e subordinata dalla pandettistica, in tempi recenti, agli interessi dello stato borghese ed alla sua struttura economico-sociale. Ed ancora, la natura storica di questa proprietà collettiva, che discende “da remotissimi secoli sino a noi”, come scrive Cattaneo; una natura storica che deve essere indagata proprio dallo storico del diritto, perché è suo, e soltanto suo, il compito di “recuperarne tutta la ricchezza e tutta la complessità che ne sono un tratto caratterizzante malgrado quanto si è immotivatamente e frettolosamente ripetuto in contrario con un abusato luogo comune”².

Per cui il paradigma della proprietà collettiva viene affrontato da Paolo Grossi proprio perché al suo interno si ritrovano tutti gli altri profili del suo pensiero: il diritto come storia, il testo della legge che con lo stato moderno si trasforma in esperienza assolutistica, la proprietà come strumento di appropriazione complesso della terra, l'agricoltura tradizionale come esempio di solidarietà e di tutela dell'ambiente, la comunità proprietaria come istituzione identitaria. Si tratta di spunti che verranno quindi elaborati negli anni e nei decenni seguenti, dando vita ad una delle maggiori espressioni delle dottrine giuridiche contemporanee, e che porranno Paolo Grossi al centro non solo del dibattito scientifico italiano, ma anche di quello europeo e persino di quello mondiale, se solo si pensa all'influenza che le sue pagine hanno avuto in tanti ordinamenti giuridici sudamericani³.

Dopo il libro del '77 la dottrina giuridica italiana riscopre, sia pur con prudenza, gli assetti fondiari collettivi, ma la riflessione al riguardo sarà riservata al diritto pubblico⁴, e soltanto con il nuovo secolo ed il nuovo millennio essa si svilupperà

² P. GROSSI, *“Un altro modo di possedere”. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 1.

³ Le principali opere di Paolo Grossi su temi generali sono: *Locatio ad longum tempus. Locazione e rapporti reali di godimento nella problematica del diritto comune*, Napoli, Morano, 1963; *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale, Corso di storia del diritto*, Padova, Cedam, 1968; *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995; *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860 – 1950*, Milano, Giuffrè, 2000; *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2003; *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007; *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

⁴ Porterà avanti la difesa della proprietà collettiva il solo avv. Guido Cervati, che sin dagli anni Cinquanta darà il suo contributo concreto non solo nelle aule di giustizia, ma anche pubblicando importanti saggi in materia. Su di lui F. MARINELLI, F. POLITI (a cura di), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Aquila, L'Una University press, 2013 nonché P.

sia su un piano teorico anche civilistico, sia su un piano concreto più attinente alla realtà territoriale ed ai fenomeni economici che essa riesce ad esprimere.

2. Le pagine sugli assetti fondiari collettivi. – Già nel 1983 Vincenzo Cerulli Irelli aveva affrontato il tema delle proprietà collettive, viste dall'angolazione dello studioso di diritto amministrativo⁵, e successivamente chi scrive aveva pubblicato il libro *Gli usi civici nel Trattato di diritto civile e commerciale* fondato da Antonio Cicu e Francesco Messineo⁶, che andava a sostituire il volume, ormai superato, scritto da Romualdo Trifone nel 1963.

Si viene così a creare un circolo virtuoso, che coinvolge studiosi giovani e meno giovani, dalle provenienze accademiche diverse, ma tutti animati dalla curiosità di approfondire un tema considerato profondamente eretico dalla dottrina ufficiale; studiosi che si caratterizzano per occuparsi di materie diverse, che vanno dall'economia al diritto, ed all'interno del diritto spaziano tra il diritto privato e il diritto pubblico⁷. Né manca il contributo degli storici, che sviluppano

GROSSI, *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2005, p. 1.

5 V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983; di tale A. si veda anche *Apprendere 'per laudo'. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, 2016, p. 295.

6 F. MARINELLI, *Gli usi civici*, nel *Trattato di diritto civile e commerciale* Cicu e Messineo, Milano, Giuffrè, 3° ed., 2022. La prima edizione risale al 2003 e la seconda al 2013.

7 Si vedano ad esempio, per il diritto pubblico, F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2013, p. 37; F. POLITI, *L'influenza del volume 'Un altro modo di possedere' nella contemporanea dottrina costituzionalistica*, in *'Un altro modo di possedere' quaranta anni dopo*, Pisa, Pacini, 2017, p. 21; F. POLITI, *Considerazioni preliminari per una 'ricostruzione' del quadro normativo della disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra Costituzione, legislazione statale e normative regionali*, in *'Un'altra proprietà'. La disciplina delle proprietà collettivee degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini, 2021, p. 13; F. POLITI, *Domini collettivi e risorse idriche nel quadro costituzionale*, in *Domini collettivi e risorse idriche*, Pisa, Pacini, 2022, p. 11 e per il diritto privato M.C. CERVALE, *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1159; M.C. CERVALE, F. MARINELLI, (a cura di), *Codice degli usi civici e dei domini collettivi*, con prefazione di F. Politi, Pisa, Pacini, 2019; M.C. CERVALE, *I diritti di uso civico nel rapporto tra ordinamento civile e poteri delle regioni*, in *'Un'altra proprietà'. La disciplina delle proprietà collettivee degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini, 2021, p. 69; M.C. CERVALE, *Le risorse idriche delle proprietà collettive*, in *Domini collettivi e risorse idriche*, Pisa, Pacini, 2022, p. 79.

l'intuizione grossiana studiando le realtà locali e ponendo in relazione le antiche tradizioni con le persistenze giuridiche contemporanee⁸.

A questi studiosi, più strettamente legati all'insegnamento giuridico di Grossi, andranno ad aggiungersi le riflessioni e gli approfondimenti di altri docenti, o comunque cultori della materia, dandosi così luogo ad un dibattito che non sarà affatto omogeneo, generando visioni e prospettive differenti dell'articolato mondo delle proprietà collettive, ma che comunque individua sempre il suo punto di riferimento in Paolo Grossi, sia in accordo con la sua impostazione, sia in disaccordo con essa⁹.

E a questo dibattito Paolo Grossi non farà mancare il suo apporto, testimoniato in numerosissimi lavori che seguiranno 'Un altro modo di possedere' e che, con riferimento alla proprietà collettiva, ne preciseranno i confini, ne aggiorneranno

⁸ Cfr. A. DANI, *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea*, prefazione di D. Quagliani, Bologna, Monduzzi, 2003; A. DANI, *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2005, p. 61; A. DANI, *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, p. 113. C. ZENDRI, *Sir Henry Sumner Maine e la 'lezione' della proprietà collettiva*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2003, p. 103; C. ZENDRI, *Autonomia o espropriazione? A proposito del progetto di "Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico" nella Provincia Autonoma di Trento*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, p. 213. R. VOLANTE, *Riflessioni di uno storico del diritto su 'Un altro modo di possedere'*, in *'Un altro modo di possedere' quaranta anni dopo*, Pisa, Pacini, 2017, p. 91; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5/2018, p. 1067; R. VOLANTE, *La legislazione regionale sugli usi civici e gli oneri della l. n. 168/2017 sui domini collettivi. Il problema dell'accertamento*, in *'Un'altra proprietà'. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini, 2021, p. 47; R. VOLANTE, *Il dominio collettivo delle acque nei diversi modelli storici di demanialità*, in *Domini collettivi e risorse idriche*, Pisa, Pacini, 2022, p. 65.

⁹ Si vedano principalmente C. BONA, *Usi civici*, nel *Commentario al Codice Civile e codici collegati* Scialoja-Branca-Galgano, Bologna, 2021; G. DI GENIO, (a cura di), *Problemi e prospettive sugli usi civici*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010; G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, Giappichelli, 2012; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, 2^a ed., Padova, Cedam, 2000; A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*, nota a Corte cost. 1 aprile 1993 n. 133, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, II, p. 278; A. GERMANÒ, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 209; A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIX, Torino, Utet, 1999, p. 535; M.A. LORIZIO, *Gli usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994; M.A. LORIZIO, *Sulla costituzionalità della legge Regione Lazio n. 1/1986 in materia di liquidazione di usi civici*, in *Nuovo dir. agr.*, 1996, p. 437; M.A. LORIZIO, *Demani civici ad una svolta, tra leggi vecchie e nuove*, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 1997, p. 381; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 930; U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, Cedam, 2007, p. 79; M. ZACCAGNINI, A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, Jovene, 1984.

i contenuti, ne denunceranno le ricorrenti manovre volte ad indebolirla se non addirittura ad estinguerla¹⁰.

3. L'esperienza della Corte costituzionale. – Il 23 febbraio del 2009 Paolo Grossi venne nominato dal Presidente della repubblica Giorgio Napolitano giudice della Corte costituzionale. Compito faticoso ma sicuramente affascinante, soprattutto per chi aveva scritto pagine importanti sull'impatto che la Costituzione italiana aveva avuto sul diritto italiano.

Ne posso essere personalmente testimone, ricordando gli incontri del mercoledì nel suo studio alla Consulta, quasi sempre insieme a Pietro Nervi e ad Achille De Nitto, per organizzare convegni, incontri ed altre iniziative, assai spesso sul tema degli assetti fondiari collettivi. Poi nel 2016 Grossi viene eletto Presidente della Corte, incarico che ricoprirà per circa due anni e che lo impegnerà ancora di più; eppure, non vorrà mai venire meno agli impegni che i vari centri studi sulla proprietà collettiva, ormai diffusi su tutta la penisola, gli propongono richiedendo la sua presenza.

Di questo lavoro alla Corte Grossi ci offre una panoramica nel libro *L'invenzione del diritto*, pubblicato nel 2018 per i tipi della Laterza, nel quale spiega la sua idea che il diritto debba essere ricercato (invenzione, dal latino *invenire*) all'interno dell'intero ordinamento, che non è soltanto quello delle norme vigenti, ma è quello delle tradizioni, delle riflessioni della dottrina e delle sentenze della giurisprudenza, del comune sentire di una comunità di interpreti, consapevole che la Costituzione non è soltanto un insieme di norme, bensì un insieme di valori e di principi cui l'interprete deve poter liberamente attingere onde adeguare il diritto, cosiddetto vivente, alla realtà sociale¹¹. Da qui una grande libertà per

¹⁰ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettiva*, in *Quaderni Fiorentini*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 505; P. GROSSI, *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, cit.; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, 2° ed. accresciuta, Napoli, Esi, 2006; P. GROSSI, *'Un altro modo di possedere' rivisitato*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2007, p. 1; P. GROSSI, *La proprietà collettiva e la sua dimensione ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2008, p. 11; P. GROSSI, *"Usi civici": una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2008, 1, p. 19; P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2012, 1, p. 1; P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, Quodlibet ius, 2019.

¹¹ Scrive Grossi: "La Costituzione non è e non vuole essere un Codice, rifiuta i dettagli come rifiuta i comandi specifici, e fissa una architettura assai rigida solo per quanto attiene a quei pilastri portanti che rappresentano la dimensione radicale della società italiana incarnata nella rigenerazione democratica dell'immediato secondo dopoguerra. Valori (e quindi principii) espressi nei 139 articoli di una Carta, ma anche inespresi (ma non per questo meno incisivi), rinvenibili nella soggiacente dimensione costituzionale ..."; P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., p. 97.

l'interprete, che contrastava con il chiuso positivismo e formalismo che ancora faceva breccia nella dottrina e nella giurisprudenza italiana¹², e che permetteva un'attenzione preziosa a quelle proprietà collettive percepite come eretiche dalla dottrina ufficiale.

4 La legge sui domini collettivi. – Paolo Grossi era ancora Presidente della Corte costituzionale (sarebbe cessato il 23 febbraio del 2018) quando il Parlamento italiano approvò la legge 20 novembre 2017 n. 168, dedicata ai domini collettivi, ovvero agli enti esponenziali delle proprietà collettive.

Una legge, proposta da Giorgio Pagliari¹³, professore di diritto amministrativo nell'Università di Parma ed all'epoca deputato del Partito Democratico, che riprende alcuni principi su cui proprio Grossi si era speso molto, quali la costituzionalizzazione espressa dei domini collettivi (quella implicita era già stata realizzata dalla Corte costituzionale), la loro natura privata, la loro riconosciuta autonomia e dunque la diminuzione dei controlli da parte dei comuni e delle regioni¹⁴.

Si può dire che tale legge ha riproposto con un nuovo nome la materia degli usi civici, dando a questi ultimi una ben precisa prospettiva, incentrata soprattutto sul profilo soggettivo dei beni, ovvero sugli enti esponenziali delle collettività proprietarie, che vengono riconosciuti come enti autonomi ed a cui viene attribuito un rilievo costituzionale.

Come ho già avuto modo di sottolineare, non ha molto senso interrogarsi sul perché di un nome così particolare, che non compare se non marginalmente nella legislazione in materia, come non ha senso interrogarsi sulla ampiezza della legge, ovvero se i domini collettivi comprendano o meno gli usi civici, e se la stessa ha modificato o addirittura abrogato la legge che sino ad allora aveva disciplinato la materia, ovvero la legge 16 giugno 1927 n. 1766. Questo in quanto il legislatore ha comunque compiuto un'operazione di grande rilievo, che dopo novanta anni

¹² Mi sia consentito un riferimento al libretto V. FANTI, F. MARINELLI, F. SABATINI, F.G. SCOCA, *L'invenzione del diritto, a proposito del nuovo libro di Paolo Grossi*, Pisa, Pacini, 2019 nonché a F. MARINELLI, *L'impressionismo giuridico*, Pisa, Pacini, 2022.

¹³ Racconta la genesi della legge sia G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), in *Il diritto dell'economia*, 65, n. 98 (1/2019) p. 20, sia D. BERTANI, *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, Pacini, 2020.

¹⁴ Su tale legge cfr. R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi*, cit.; F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2° ed., Pisa, Pacini, 2019; W. GIULIETTI, *L'autoregolazione dei domini collettivi*, in *Un'altra proprietà. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini, 2021, p. 57; L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, fasc. 3, p. 547; M.C. CERVALE, *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio; la nuova legge sui domini collettivi*, cit.; D. BERTANI, *L'ordinamento dei domini collettivi*, cit.

dall'ultima legge in argomento è riuscita a rivitalizzare l'istituto della proprietà collettiva ponendolo al centro di un dibattito sempre più avvertito e diffuso.

Infatti l'art. 1 della legge si riferisce a domini collettivi comunque denominati, il che fa ritenere come il profilo terminologico sia ben poco rilevante: se il termine usi civici poteva trovare negli anni venti del Novecento la sua ragione nello scopo di evitare ogni contaminazione con l'istituto della proprietà, di cui si voleva conservare l'assunta purezza liberale e liberista, il termine domini collettivi tende a valorizzare il profilo soggettivo di tali beni, ovvero il profilo del soggetto proprietario, rispetto al profilo oggettivo, ovvero la disciplina dei beni stessi. Peraltro, se da un punto di vista dottrinale, l'espressione "assetto fondiario collettivo" appare quella che meglio di ogni altra evidenzia la natura dell'istituto, ovvero una proprietà collettiva di terreni con una specifica funzione, in passato a carattere agricolo o boschivo o pastorale, ad oggi a carattere ambientale, e la tendenza della letteratura giuridica ripone quanto meno un valore storico nell'espressione "usi civici", l'utilizzo del nome domini collettivi sembra esprimere il riconoscimento dell'ordinamento per le svariate forme di proprietà collettive riconducibili comunque ad un dominio, inteso come soggetto plurale proprietario, distinto dall'insieme dei partecipanti alla comunione ordinaria per l'assenza delle quote, per l'indivisibilità, per il vincolo di destinazione¹⁵.

La nuova legge mette ordine nella complessa legislazione che aveva interessato la montagna e dunque la proprietà collettiva dell'arco alpino, e si pone di contrastare la tendenza di molte regioni ad adottare una disciplina per la materia poco meditata, che rendeva possibile sanare i vecchi abusi e realizzarne di nuovi: in tal modo il legislatore assecondava l'indirizzo già opportunamente espresso dalla Corte costituzionale, che aveva sin dagli anni novanta dichiarato incostituzionali diverse leggi regionali volte a rendere meno rigidi i vincoli imposti sui beni civici. Si tratta di una legge di principio, che proprio per questo era stata particolarmente apprezzata da Paolo Grossi, convinto assertore – lo si è già notato – della necessità di permettere all'interprete un'ampia libertà: una libertà che non è arbitrio, ma che adegua gli schemi giuridici alla realtà, piuttosto che rinchiudere quest'ultima in istituti astratti ed ideali.

5. I convegni trentini e aquilani sugli usi civici. – Lascio per ultimi questi convegni, iniziati a Trento sul finire del Novecento grazie a Pietro Nervi, professore di economia nell'Università tridentina, e poi dal 2002 svolti con cadenza annuale anche presso l'Università dell'Aquila, dove si era costituito un centro intitolato a Guido Cervati, che segnano l'incontro del mondo accademico con quello degli amministratori delle proprietà collettive. Grossi si raccomandava sempre di

¹⁵ Fornisce un'accurata analisi delle diverse scelte lessicali L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, cit.

mantenere un collegamento tra la dimensione accademica della materia (a Trento la riflessione era più orientata in senso economico e sociologico, mentre a L'Aquila più in senso giuridico¹⁶) e i rappresentanti dei domini collettivi che, sia pure in modo disordinato, partecipavano ai convegni portando il loro contributo di realizzazioni, di difficoltà, di speranze. Questa realtà (poi allargatasi a iniziative ricorrenti in Umbria, in Sardegna, nel Lazio) contribuiva da un lato a rendere meno astratto il dibattito, e dall'altro permetteva più volte l'anno uno scambio di esperienze tra accademici, avvocati, commissari e studiosi che alimentava una comunità permeata dagli stessi valori, in primo luogo quello della difesa degli assetti fondiari collettivi, ma in secondo luogo quelli della tutela dell'ambiente, della solidarietà, della democrazia.

A questo dibattito Paolo Grossi non si è mai sottratto, ed anzi ha sempre insistito per andare nelle più sperdute montagne dell'Appennino o nelle disagiate malghe alpine per verificare, comprendere, aiutare le comunità proprietarie. Che il Presidente della Corte costituzionale in carica si recasse nel bosco demaniale del Chiarino invitato dall'Amministrazione separata di Arischia, una frazione del Comune dell'Aquila, e restasse a colazione con contadini, allevatori, pastori, è testimonianza della profondissima umanità che Paolo Grossi esprimeva nella sua esperienza di studioso e di uomo.

6. Il legato scientifico e quello umano. – Ci sono dei ricordi che non si vorrebbero mai scrivere, eppure essi per quanto dolorosi sono necessari, proprio per indicare ai giovani quell'itinerario cui Grossi ha lavorato per l'intero arco della sua lunga vita.

Il legato scientifico di Paolo Grossi è duplice: da un lato è un messaggio di libertà per il giurista, che non deve restare prigioniero delle norme, dei miti, dei luoghi comuni, ma deve saper scoprire vie nuove, anche quando queste ultime appaiono difficili e scomode. Quante volte ho sentito dire che Paolo Grossi vagheggiava un ritorno al medioevo in chiave conservatrice, proprio Lui che sui *Quaderni fiorentini* aveva fatto scrivere studiosi italiani ed europei che per le loro idee progressiste trovavano difficoltà a pubblicare i propri saggi su altre riviste accademiche. La verità è che Paolo Grossi, sul riconoscibilissimo itinerario di Jacques Le Goff (di cui era amico, e non a caso il suo libro *L'Europa del diritto* viene pubblicato contestualmente da vari editori europei nella collana *Fare l'Europa* diretta proprio da Le Goff) aveva saputo come pochi evidenziare il pluralismo della società medievale e la grande vivacità del suo diritto, che al contrario sarebbe stato assolutizzato dal mito della legge di derivazione illuminista e borghese.

¹⁶ Il Centro studi di Trento pubblica uno o due volte l'anno *L'Archivio Scialoja – Bolla* per i tipi della Giuffrè, mentre gli atti dei convegni aquilani possono leggersi nella collana *Assetti fondiari collettivi* edita per i tipi della Pacini di Pisa.

Dall'altro è un messaggio contro i falsi miti¹⁷ costruiti da un diritto che solo apparentemente sembra ispirato a valori di libertà, di giustizia e di solidarietà, e che al contrario costringe quei valori all'interno di un mondo (e di un processo) basato sul positivismo e sul formalismo, tutto il contrario di quell'ideale di giustizia cui generazioni di giuristi, dall'Antigone di Sofocle al bon judge Magnaud, hanno anelato con grande responsabilità e profonda consapevolezza. Oggi, che Paolo non è più tra noi con il suo consiglio e la sua parola, si può serenamente affermare che il suo messaggio di giurista e di storico non andrà dimenticato; così come personalmente non potrò dimenticare il suo grande insegnamento umano di maestro e di amico.

Bibliografia

- Bertani D. (2020), *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, Pacini
- Bona C. (2021), *Usi civici, nel Commentario al Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, Bologna
- Cerulli Irelli V. (2016), *Apprendere 'per laudo'. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*
- Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam
- Cervale M.C. (2022), *Le risorse idriche delle proprietà collettive*, in *Domini collettivi e risorse idriche*, Pisa, Pacini
- Cervale M.C. (2021), *I diritti di uso civico nel rapporto tra ordinamento civile e poteri delle regioni*, in *'Un'altra proprietà'. La disciplina delle proprietà collettive degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini
- Cervale M.C. (2018), *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio; la nuova legge sui domini collettivi*, in *Rass. dir. civ.*
- Cervale M.C., Marinelli F., a cura di (2019), *Codice degli usi civici e dei domini collettivi*, con prefazione di F. Politi, Pisa, Pacini
- Dani A. (2006), *Frutti naturali e domini comunitari nell'esperienza giuridica di antico regime*, in *Archivio Scialoja-Bolla*
- Dani A. (2005), *Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*
- Dani A. (2003), *Usi civici nello Stato di Siena in età medicea*, prefazione di D. Quagliani, Bologna, Monduzzi
- Di Genio G. (2012), *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, Giappichelli
- Di Genio G. a cura di (2010), *Problemi e prospettive sugli usi civici*, Soveria Mannelli, Rubettino

¹⁷ Si legga al riguardo P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2001.

- Fanti A., Marinelli F., Sabatini F., Scoca F.G. (2019), *L'invenzione del diritto, a proposito del nuovo libro di Paolo Grossi*, Pisa, Pacini
- Fulciniti L., *I beni d'uso civico*, 2^a ed., Padova, Cedam
- Fulciniti L. (2018), *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in Dir. Agroalimentare, fasc. 3
- Germanò A. (1999), voce Usi civici, in Dig. disc. priv., vol. XIX, Torino, Utet
- Germanò A. (1994), *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in Riv. dir. agr.
- Germanò A. (1993), *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*, nota a Corte cost. 1 aprile 1993 n. 133, in Dir. giur. agr. e dell'ambiente
- Giulietti W. (2021), *L'autoregolazione dei domini collettivi, in 'Un'altra proprietà'. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini
- Grossi P. (2019), *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, Quodlibet ius
- Grossi P. (2017), *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza
- Grossi P. (2012), *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in Archivio Scialoja-Bolla
- Grossi P. (2008), *Uno storico del diritto alla ricerca di sé stesso*, Bologna, Il Mulino
- Grossi P. (2008), *La proprietà collettiva e la sua dimensione ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in Archivio Scialoja-Bolla
- Grossi P. (2008), *"Usi civici": una storia vivente*, in Archivio Scialoja-Bolla
- Grossi P. (2007), *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza
- Grossi P. (2007), *"Un altro modo di possedere"* rivisitato, in Archivio Scialoja-Bolla
- Grossi P. (2006), *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, 2^o ed. accresciuta, Napoli, Esi
- Grossi P. (2005), *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, in Archivio Scialoja-Bolla
- Grossi P. (2003), *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza
- Grossi P. (2001), *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè
- Grossi P. (2000), *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860 – 1950*, Milano, Giuffrè
- Grossi P. (1995), *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza
- Grossi P. (1990), *Assolutismo giuridico e proprietà collettiva*, in Quaderni Fiorentini, Milano, Giuffrè
- Grossi P. (1977), *"Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè
- Grossi P. (1968), *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale, Corso di storia del diritto*, Padova, Cedam
- Grossi P. (1963), *Locatio ad longum tempus. Locazione e rapporti reali di godimento nella problematica del diritto comune*, Napoli, Morano
- Lorizio M.A. (1997), *Demani civici ad una svolta, tra leggi vecchie e nuove*, in Dir. giur. agr. e dell'ambiente
- Lorizio M.A. (1996), *Sulla costituzionalità della legge Regione Lazio n. 1/1986 in materia di liquidazione di usi civici*, in Nuovo dir. agr.

- Lorizio M.A. (1994), *Gli usi civici*, in Enc. giur. Treccani, Roma
- Marinelli F. (2022), *L'impressionismo giuridico*, Pisa, Pacini
- Marinelli F. (2022, 3° ed.), *Gli usi civici, nel Trattato di diritto civile e commerciale Cicu e Messineo*, Milano, Giuffrè. La prima edizione risale al 2003 e la seconda al 2013.
- Marinelli F. (2019), *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2° ed., Pisa, Pacini
- Marinelli F., Politi F., a cura di (2013), Guido Cervati. *Scritti sugli usi civici*, L'Aquila, L'Una University press
- Pagliari G. (2019), "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), in *Il diritto dell'economia*, 65, n. 98 (1/2019)
- Petronio U. (2007), Rileggendo la legge usi civici, in *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, Cedam
- Petronio U. (1992), voce *Usi civici*, in Enc. dir., XLV, Milano, Giuffrè
- Politi F. (2022), *Domini collettivi e risorse idriche nel quadro costituzionale, in Domini collettivi e risorse idriche*, Pisa, Pacini
- Politi F. (2021), Considerazioni preliminari per una 'ricostruzione' del quadro normativo della disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra Costituzione, legislazione statale e normative regionali, in "Un'altra proprietà". *La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini
- Politi F. (2017), L'influenza del volume 'Un altro modo di possedere' nella contemporanea dottrina costituzionalistica, in "Un altro modo di possedere" quaranta anni dopo, Pisa, Pacini
- Politi F. (2013), *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in Archivio Scialoja-Bolla
- Volante R. (2022), Il dominio collettivo delle acque nei diversi modelli storici di demania-
lità, in *Domini collettivi e risorse idriche*, Pisa, Pacini
- Volante R. (2021), La legislazione regionale sugli usi civici e gli oneri della l. n. 168/2017 sui do-
mini collettivi. Il problema dell'accertamento, in "Un'altra proprietà". *La disciplina delle pro-
prietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, Pacini
- Volante R. (2018), *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168
in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5/2018
- Volante R. (2017), Riflessioni di uno storico del diritto su 'Un altro modo di possedere', in
"Un altro modo di possedere" quaranta anni dopo, Pisa, Pacini
- Zaccagnini M., A. Palatiello (1984), *Gli usi civici*, Napoli, Jovene
- Zendri C. (2006), *Autonomia o espropriazione? A proposito del progetto di "Nuova disciplina
dell'amministrazione dei beni di uso civico" nella Provincia Autonoma di Trento*, in Archivio
Scialoja-Bolla
- Zendri C. (2003), *Sir Henry Sumner Maine e la 'lezione' della proprietà collettiva*, in Archivio
Scialoja-Bolla





INTRODUZIONE AL VOLUME



INTRODUZIONE AL VOLUME

Francesco Saverio Oliverio

Questo volume è dedicato agli usi civici. Si tratta di un complesso di diritti agro-silvo-pastorali maturati nei secoli come modalità d'uso di risorse rurali a beneficio di collettività di utenti variamente definite a seconda dei casi e dei contesti storico-geografici. Sono diritti perpetui che possono esercitarsi su terre aperte, demani comunali, proprietà collettive o, finanche, su terre private soggette a tali usi. Legnatico, raccolta, semina, pascolo, pesca, spigolatura e altri usi caratterizzano la modalità di esercizio di questi diritti primigeni e ancestrali che sono maturati in epoca medioevale e che sono giunti all'altezza dei nostri tempi con fisionomie, consistenze e destinazioni anche diverse. Si tratta, dunque, in prima battuta, di realtà polimorfe e adattive che mostrano duttilità nel tempo e nello spazio. Talune interpretazioni, non cogliendo dato polimorfismo, espongono il fenomeno degli usi civici come un reperto immobile ed incastonato nel suo tempo sorgente. Diversamente, osservatori più ravvicinati hanno mostrato dinamicità e mutevolezza del fenomeno con segmenti di peculiarità di territorio (Gobbi, 2004) e di comunità.

Il sistema delle terre comuni – nella sua accezione più ampia – ha incarnato e inerato – ed è questo un altro aspetto caratteristico del fenomeno che presentiamo nel volume – una modalità di dominio delle popolazioni sui territori nei quali erano insediate che si è espressa – almeno sino ad un certo momento – con l'occupazione delle terre affinché, una volta fertili, potessero rendere fruttifero il lavoro (Cinanni, 1977).

Non a caso, nel contesto storico della formazione della forza lavoro salariata nella periferica Calabria, a cavallo fra Otto e Novecento, il conflitto sociale ha assunto anche la forma di «periodiche occupazioni di terre per riaffermare i diritti consuetudinari sull'uso delle terre demaniali (i cosiddetti usi civici)» (Arrighi, Piselli, 2017: 18).

I beni comuni naturali hanno rappresentato, per lungo tempo, un diritto dei poveri, una possibilità di affrancazione dal bisogno (Bensaïd, 2021; Bloch, 2017), una modalità di godimento della ricchezza comune scevra da vincoli stringenti di escludibilità. Per questa via, hanno avuto anche una funzione culturale e politica: prima che un istituto giuridico o un assetto sociale, la proprietà collettiva è stata un metodo di lotta, uno strumento di affrancazione culturale dal modello socioeconomico che la proprietà individuale ha incarnato (Grossi, 1977), uno stimolo per opporsi ai privilegi e ai vantaggi (Cervati, 1977) di alcune classi sociali.

Le tradizioni di pensiero critiche o che si richiamavano al socialismo – notoriamente interessate ai rapporti fra le classi sociali – hanno sempre mostrato interesse per la materia allorché si è trattato di indagare le cause e le scaturigini del modo di produzione capitalistico (Marx, 1970; Mandel, 1997) o, più in generale, le origini economiche e politiche della modernità (Polanyi, 2000) per disvelarne il carattere storico e transeunte (Wallerstein, 1985). Il deputato socialista Enrico Ferri, in un suo discorso alla Camera del 1894, si esprimeva dicendo che le comunanze agrarie erano una forma di socialismo applicato, una modalità di collettivismo pratico che serviva e rinfrancare la fatica e il lavoro del proletariato rurale.

Con questa tradizione di pensiero si è confrontato il filone della sociologia classica che ha rintracciato nell'antico sistema delle terre comuni il fondamento del legame comunitario delle popolazioni rurali (Tönnies, 2011) e l'assetto precipuo di una rigorosa eguaglianza dei membri che, tuttavia, non escludeva la possibilità che si potessero formare classi particolari di contadini possidenti al di fuori del manso (Weber, 1997).

Le alterne vicende storiche che si sono succedute non hanno fatto mancare diversi tentativi di liquidazione della proprietà comune in nome dell'efficienza dell'agricoltura moderna: intensiva, meccanizzata, specializzata e, precipuamente, esclusiva (Bloch, 2017). La legislazione, dapprima, si è posta come argine ai tentativi liquidatori, poi – quando è soffiato il vento della rivoluzione borghese con il suo valore portante dell'individualismo proprietario e del progresso – è divenuta strumento di oppressione per quei moti popolari ed eretici che hanno difeso il sistema delle terre comuni.

Due concezioni antagonistiche di proprietà si sono confrontate nel dibattito europeo nei due secoli che ci siamo lasciati alle spalle: da un lato, una concezione di proprietà connessa al soddisfacimento di immanenti bisogni fondamentali; dall'altro, una concezione legata allo scambio di mercato e al valore connesso. La legislazione, che aveva avuto il suo epicentro in Inghilterra con il movimento delle *enclosures*, si è estesa al resto dell'Europa favorendo la cancellazione dei diritti d'uso agrari non definiti giuridicamente, ma iscritti nella consuetudine. La nuova legislazione ha mirato ad abolire il diritto dei poveri ai beni comuni offerti dalla natura (Bensaïd, 2021).

Il più significativo tentativo liquidatorio in Italia si è avuto in epoca fascista con l'approvazione della legge n. 1766/1927 riguardante il riordinamento degli usi civici con la quale si è unificata la disciplina degli usi civici contribuendo ad uniformare fenomeni assai diversi e a sovrapporre gli usi civici a tutte le forme di proprietà collettiva. Infatti, insieme agli usi civici propriamente detti, che si contraddistinguono per essere accessibili dai residenti di un comune o di una frazione di esso – e per questa loro caratteristica sono definiti *aperti* – ci sono

proprietà collettive *chiuse* il cui accesso è riservato ai discendenti di famiglie originarie del luogo. Entrambi sono oggi definiti *beni collettivi* nel testo della legge 20 novembre 2017 n. 168, la quale compie un'opera di unificazione sotto una stessa definizione di fenomeni e modelli di gestione del territorio diversi, ma che da lungo tempo erano alla ricerca di un riconoscimento proprio (Grossi, 2019, 2020).

Se l'interesse storico e l'interesse giuridico hanno rappresentato i due campi maggiormente ricchi di pubblicazioni, non sono mancati – in specie negli anni a noi più prossimi – approcci di matrice diversa che hanno guardato con particolare partecipazione agli aspetti ecosistemici, ambientali e territoriali che i patrimoni di comunità incarnano.

Questi aspetti storico-giuridici, stringatamente richiamati, costituiscono – almeno in qualche misura – il *fil rouge* che lega i contributi che compongono il volume. Restano, però, da inserire altri due elementi che di questo filo rosso fanno parte: la dimensione ecologica dei patrimoni di comunità, la loro funzione preminentemente preservativa del patrimonio naturale, della ricchezza di biodiversità che caratterizza il paesaggio agrario italiano e la loro attitudine ad incentivare forme endogene di sviluppo scarsamente controllate dall'esterno e sostenibili in sé.

Con riguardo al primo dei due aspetti appena richiamati, gli studi e le ricerche seminali del *team* raccolto intorno alla premio Nobel Elinor Ostrom hanno – a più riprese – mostrato e dimostrato, con evidenze e riscontri empirici, che i sistemi di autogoverno delle risorse comuni tutelano la rigenerazione della natura, garantiscono – almeno quando ricorrono alcuni caratteri generali di *design* – che il prelievo di flussi di risorse da uno *stock* disponibile non sia mai alto a tal punto da incidere negativamente sulla possibilità della natura di rigenerarsi e reintegrarsi (Ostrom, 2006).

Con riguardo al secondo dei due aspetti prima richiamati, l'accesso alla ricchezza comune rappresenta una forma di garanzia per incentivare uno sviluppo *place-based* che faccia del valore d'uso di un bene la misura della sua funzionalità socioeconomica. I patrimoni di comunità rappresentano – specie nel Mezzogiorno – dei beni accessibili e aperti all'utilizzo spettando ai *civis* in quanto tali. Essi sono un esempio di inclusività e un'opportunità di uso delle risorse da parte delle categorie sociali più esposte ai rischi della crescita economica capitalistica: giovani, disoccupate e disoccupati, precarie e precari, nuovi e vecchi abitanti delle aree interne del paese.

L'obiettivo della ricognizione dei patrimoni comuni si iscrive in questo quadro di opportunità rappresentando uno strumento con duplice funzione: da un lato, rinvenire i luoghi e i beni collettivi laddove se ne fosse persa la traccia; dall'altro, renderli disponibili – nell'ambito degli invalicabili limiti dell'inusuca-pibilità ed inalienabilità – per usi produttivi orientati da approcci ecologici

sganciati dall'obiettivo della mera crescita economica e dell'accumulazione di profitto (Oliverio, 2018, 2021).

Il volume marca il carattere multidisciplinare della materia degli usi civici e della gestione dei beni del patrimonio collettivo. Una multidisciplinarietà che emerge dai numerosi contributi scientifici e divulgativi che, da prospettive e punti di vista anche radicalmente diversi, si approciano alla materia in questione. Più propriamente dovremmo, infatti, parlare di interdisciplinarietà piuttosto che di multidisciplinarietà posto che le prospettive – in un campo del sapere che travalica, per suo stesso statuto ontologico, gli steccati disciplinari – si integrano e dialogano.

La prima parte del volume indaga le caratteristiche del fenomeno di nostro interesse, le politiche pubbliche che lo hanno interessato e gli aspetti riguardanti la *governance* ovvero le modalità di gestione delle terre comuni e – più in generale – dei beni collettivi.

La parte I si apre con una intervista a Fabrizio Cosentino presidente del Commissariato per la liquidazione degli usi civici della Calabria, un ufficio istituito dalla legge n. 1766/1927 con la funzione di liquidare gli usi civici esistenti sulle terre private considerati un retaggio dell'agricoltura premoderna. Oggi, questo ufficio, rappresenta un presidio sul territorio a salvaguardia della funzione ambientale e paesaggistica che le terre civiche hanno.

Nella parte I viene presentato il dato statistico e le diverse modalità di *governance* delle terre comuni attingendo ai dati censuari disponibili e a fonti primarie: il fenomeno delle *common lands* ha – oltre che una rilevanza qualitativa – una rilevanza quantitativa assolutamente non trascurabile. Gli aspetti qualitativi sono indagati nel contesto del valore sociale degli usi civici: questi diritti rinsaldano legami comunitari, istituiscono prassi, strutturano rapporti interpersonali ed interistituzionali generando valori d'uso in seno alle comunità. Lo strumento della *policy* di programmazione territoriale è presentato nel suo rapporto con la gestione delle terre comuni.

La seconda parte del volume è dedicata alla multidisciplinarietà degli usi civici: in questo *frame* di lettura, i diversi contributi presenti, tracciano criticità ed opportunità per lo sviluppo dei territori. Gli sguardi sono focalizzati sulla persistenza degli usi civici nel volgersi storico, la ricchezza che questi rappresentano per le comunità locali e i territori e l'impatto delle leggi nazionali e regionali.

La terza parte del volume presenta delle esperienze che abbiamo definito di successo perché rappresentano delle opportunità possibili per la gestione innovativa delle terre.

L'ultima parte del volume – la quarta – presenta delle progettualità in campo, alcune in divenire altre già in via di realizzazione o realizzate che riteniamo

significative per l'importanza che restituiscono alla ricchezza comune, a quel complesso di beni cui possiamo affidarci per la soddisfazione dei bisogni e per ricentrare la partecipazione verso il basso implementando forme di democrazia deliberative che restituiscano agli agenti sociali direttamente coinvolti la possibilità di scegliere e disporre.

Bibliografia

- Arrighi G., Piselli F. (2017). *Il capitalismo in un contesto ostile. Faide, lotta di classe, migrazioni nella Calabria tra Otto e Novecento*. Roma: Donzelli Editore.
- Bensaïd D. (2021). *The Dispossessed. Karl Marx's Debates on Wood Theft and the Right of the Poor*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bloch M. (2017). *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*. Milano: Jaca Book.
- Cervati G. (1977). Considerazioni storico-giuridiche. In: Cinanni P., *Lotte per la terra e comunisti in Calabria 1943/1953. "Terre pubbliche" e Mezzogiorno*. Milano: Giangiacomo Feltrinelli Editore.
- Cinanni P. (1977). *Lotte per la terra e comunisti in Calabria 1943/1953. "Terre pubbliche" e Mezzogiorno*. Milano: Giangiacomo Feltrinelli Editore.
- Gobbi O. (2004). Le terre collettive nell'esperienza delle comunanze agrarie marchigiane. *Archivio Scialoja-Bolla*, 2: 96-123.
- Grossi P. (1977). *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano: Giuffrè Editore.
- Grossi P. (2019) *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*. MC: Quodlibet.
- Grossi P. (2020). Dalle 'reliquie della proprietà collettiva in Italia' (1887) agli 'ordinamenti giuridici primari' (2017). La difficile conquista di un riconoscimento. *Archivio Scialoja-Bolla. Collana di studi sulla proprietà collettiva*, 1: 1-13.
- Mandel E. (1997). *Trattato marxista di economia. Volume primo*. Pomezia: Erre Emme Edizioni.
- Marx K. (1970). *Il Capitale. Critica dell'economia politica. Volume Primo*. Roma: Avanzini e Torraca Ed.
- Oliverio F.S. (2018). Verso una nuova definizione degli usi civici. *Agriregionieuropa*, 55.
- Oliverio F.S. (2021). Accesso ed uso della terra. La ricognizione come strumento alternativo alla mercificazione e all'abbandono dei suoli agricoli. *Agriregionieuropa*, 3.
- Ostrom E. (2006). *Governare i beni collettivi*. Venezia: Marsilio.
- Polanyi K. (2000). *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*. Torino: Einaudi Editore.
- Tönnies F. (2011). *Comunità e società*. Bari-Roma: Editori Laterza.
- Wallerstein I. (1985). *Il capitalismo storico. Economia, politica e cultura di un sistema-mondo*. Torino: Giulio Einaudi Editore.
- Weber M. (1997). *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*. Roma: Donzelli Editore.





PARTE I

CARATTERISTICHE, POLITICHE E GOVERNANCE



LA MULTIDISCIPLINARIETÀ DEGLI USI CIVICI CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO

Rosetta Alberto

La difficoltà di inquadrare compiutamente questi antichi diritti, che si inseriscono nel quadro più generale del diritto di godimento collettivo della terra attraverso forme più o meno tradizionali, è testimoniata già dal fatto che gli usi civici, in Italia, assumono denominazioni e significati diversi da regione a regione.

La legge n. 1766/1927 in effetti non definisce chiaramente il termine “usi civici” limitandosi ad introdurlo assieme ad ogni altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune. Da questa espressione, che la dottrina ha spesso considerata equivoca, si può arrivare a definire gli usi civici, spesso anche chiamati proprietà collettive, diritti di godimento posti in capo ad una determinata collettività. L'appartenenza dei beni di uso civico alla civitas fa sì che gli stessi non siano attribuibili direttamente al soggetto singolo nel senso di potere pieno di disporne e goderne, ma ne rende legittimo l'uso, nei limiti del rispetto del diritto d'uso degli altri membri della stessa comunità.

All'epoca in cui sorsero tali diritti essenziali

che servono ai necessari bisogni delle popolazioni; che hanno per oggetto determinate necessità della vita, nella cui soddisfazione trovano la loro misura e il loro compimento (Calisse, 1927: 12)

essi rappresentavano un vero e proprio presidio per la produzione di beni necessari alla vita, al sostentamento delle popolazioni locali, del singolo o della comunità residente, ed anche il loro esercizio avveniva in forme compatibili con questa finalità e con le caratteristiche dei terreni su cui gravavano.

L'utilizzo dei beni era diretto, in natura, e consisteva nella coltivazione e raccolta dei prodotti agricoli, nell'esercizio della caccia e della pesca, nel taglio, raccolta e utilizzo dei prodotti del bosco e sottobosco (legnatico e raccolta di funghi, bacche, ecc.), nel pascolo ed allevamento del bestiame e nella commercializzazione dei prodotti connessi (Lorizio, 2013: 22).

Di certo le alterne fortune di questi antichi diritti sono anche e soprattutto alimentate dalla mutazione della società, della sua struttura e dei suoi bisogni, dalla perdita, in molti casi, della memoria storica collettiva di questi “diritti”. Un

complesso di concause che ha fatto sì che si arrivasse, ai giorni nostri, a vedere spesso considerati gli usi civici addirittura un retaggio feudale da eliminare perché non più attuale, espressione di un mondo arcaico e di intralcio alla stessa agricoltura ed alle attività produttive. Ecco quindi che si assiste ad un proliferare di norme che tendono sostanzialmente alla loro “liquidazione”, complici l’abbandono e il conseguente spopolamento delle aree marginali e interne, in cui tali beni si collocano per la maggior parte, lo sviluppo economico con al centro policies tese a favorire ed incentivare lo sviluppo economico che, ostinatamente e a torto, ha fino ad ora attribuito agli spazi rurali esclusivamente una funzione produttiva finendo con lo sguarnire interi pezzi di aree interne della presenza dell’uomo che, con il suo agire quotidiano, svolgeva soprattutto un ruolo fondamentale di presidio di quei luoghi preservandoli da quei fenomeni di dissesto idrogeologico conseguenti al loro abbandono che ha fatto registrare la perdita di pezzi di paesaggio di incredibile bellezza naturalistica e con esso la memoria storica di un agire umano e del suo connesso “saper fare locale” a svantaggio delle generazioni future.

A confondere ulteriormente il quadro, la mancata consapevolezza, da parte degli enti locali, che quando si parla di demani civici il Comune - ente giuridico formalmente intestatario della proprietà - ha una funzione di rappresentanza della collettività che invece ne è titolare. Tali beni, infatti, si distinguono da quelli di proprietà del Comune come ente giuridico e sono da considerarsi di proprietà della comunità amministrata.

I Comuni, viceversa, ignorando spesso la natura demaniale-civica dei beni loro intestati catastalmente, li hanno spesso addirittura alienati senza provvedere alla necessaria procedura di sdemanializzazione, dando luogo così ad una serie di atti nulli rispetto ai quali gli aventi causa non possono neanche invocare l’usucapione.

È bene ricordare, a proposito, che il Demanio civico, a mente della legge n. 1766/1927, implica un vincolo conservativo e di pianificazione economica, con possibilità di inserimento dello stesso in due categorie:

la categoria A (terreni convenientemente utilizzabili collettivamente come pascolo o bosco), e la categoria B (terre da destinarsi alla coltivazione, previa ripartizione in quote). I terreni di categoria A sono considerati inalienabili, insuscipibili e indisponibili. È possibile, tramite apposito procedimento, procedere al mutamento di destinazione, purché siano salvaguardati i diritti della popolazione e sia sempre possibile il ritorno alla destinazione precedente.

La quotizzazione invece prevista per i terreni della categoria B deve avvenire tra le famiglie di coltivatori diretti residenti nel Comune (o della frazione se il demanio civico ha tale dimensione). Nel caso di occupazioni abusive di demani civici si procede alla reintegra demaniale (con restituzione alla comunità

titolare) o alla legittimazione, concessa discrezionalmente quando ricorrano alcuni requisiti, come l'occupazione ultradecennale, la non interruzione topografica di terre civiche e la presenza di miglorie permanenti e sostanziali.

Ed invece si è assistito, a partire soprattutto dal dopoguerra, ad una vera e propria trasformazione del mondo rurale. Molti sono i luoghi montani precedentemente ad uso collettivo, soprattutto nel sud Italia, privatizzati spesso illegalmente, lasciando il posto a luoghi edificati di villeggiatura. Complice di tali situazioni di scarsa tutela spesso, però, è come dicevamo la perdita della memoria storica di tali diritti.

Una corretta e compiuta tutela dei beni di uso civico presuppone infatti che l'ente intestatario ne abbia piena consapevolezza. Quanto mai necessario, pertanto, risulta procedere ad effettuare un serio censimento e, all'esito, alla redazione di un inventario con finalità anche di pubblicità legale e di trasparenza dei beni di uso civico di cui la cittadinanza, in qualità di titolare, ne possa rivendere l'uso a beneficio dell'intera collettività.

Certo, il quadro normativo frammentario e non sistematico della materia non ha certo giovato anzi, in taluni casi, le Regioni, cui il DPR n. 616/1977 ha conferito il potere di amministrazione e controllo trasferendo loro i poteri amministrativi dei commissari e lasciando a questi ultimi le sole funzioni giurisdizionali, hanno manifestato nei propri atti normativi un vero e proprio fastidio nei confronti dei beni di uso civico considerandoli spesso un intralcio da superare. Si pensi, tra le tante, alla legge della Regione Calabria n. 34 del 29.12.2010 che, all'art. 53 statuisce la cessazione degli usi civici sulle aree di demanio civico limitrofe al mare, qualora fossero comprese nei piani territoriali di sviluppo industriale approvati dalla Regione Calabria.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 210 del 2014, nel dichiarare incostituzionale tale articolo, ha stigmatizzato il forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione, e ciò al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e titolare. La cessazione degli usi civici attraverso la "sclassificazione" prevista dalla legge calabrese – afferma la Corte Costituzionale – colliderebbe, infatti, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi all'originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque secondo determinazioni assunte di concerto da Stato e Regione. La Corte, prima ancora di esaminare le questioni sollevate dal giudice rimettente, ha ritenuto opportuna una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia di usi civici ed ha operato una serie di considerazioni:

legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

- a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;*
- b) regime e limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;*
- c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;*
- d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.*

Il concetto centrale ribadito dalla Corte nella pronuncia esaminata è che i titolari dei beni civici sono le collettività ed il legame stretto fra questi ultimi e la funzione di tutela paesaggistico-ambientale rispetto alla quale l'istituto della sclassificazione e del mutamento d'uso degli assetti fondiari collettivi ad opera del legislatore regionale incontra limiti anche in ragione della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni delineate dalla Costituzione all'art. 117 per come novellato a seguito della riforma del titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001.

C'è da dire che la Corte Costituzionale, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, dopo la rigida svolta del vincolo paesaggistico-ambientale imposto e sancito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. "Legge Galasso") e successivamente trasfuso nel Codice del Paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004, art. 142, comma 1, lett. h), con le sue tante pronunce ha aiutato molto ai fini della comprensione dello stretto legame tra cittadino e bene di uso civico nei diversi momenti storici, attualizzando il diritto all'uso civico nelle diverse fasi evolutive della società e sottolineando come sia necessario ovviare a questa "perdita di memoria" che mette a repentaglio la trasmissibilità intergenerazionale di questi diritti che hanno una valenza anche e soprattutto di mantenimento dell'ulteriore diritto al carattere distintivo dei luoghi ed all'integrità del loro paesaggio.

Tali norme hanno rappresentato un nuovo baluardo per la difesa del diritto di uso civico, in costanza appunto delle mutate condizioni sociali storiche, da considerarsi ancora attuale nonostante non si sia più in presenza di quella mera economia di sussistenza che nello Stato preunitario ne aveva determinato la nascita. Ma non solo questo, quanto ne hanno rafforzato il presidio poiché la materia, inquadrata correttamente in questa nuova veste mediante il coordinamento sistematico con la legislazione vigente e con le conseguenti e connesse tutele, la materia è stata sottratta alla competenza esclusiva della Regione, prendendo atto del nuovo riparto di competenze operato appunto dalla Costituzione.

Come dicevamo, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), della novellata Costituzione, infatti, le materie ambiente e beni culturali (che annoverano anche il

paesaggio) costituiscono un ambito di esclusiva competenza statale, con l'ulteriore conseguenza che i diritti delle popolazioni sulle terre collettive si caratterizzano come diritti soggettivi pieni e come tali coperti da tutte le garanzie costituzionali.

Le pronunce della Corte hanno operato una straordinaria attualizzazione del diritto di uso civico spingendosi, a volte, con delle vere e proprie sentenze additive quasi a voler introdurre nell'ordinamento legislativo una norma nuova o un nuovo frammento normativo in reazione alla sua mancanza incostituzionale. Si pensi, ad esempio a come sia rimasta ancora inattuato il disposto dell'art. 3 della legge n. 97/1994 che detta disposizioni sulle zone montane che affida al legislatore regionale il compito di disciplinare, nel quadro di un riordino complessivo della materia rispetto alla legge del 1927, i profili riguardanti l'autorizzazione al mutamento di destinazione dei beni collettivi, le garanzie di partecipazione alla gestione comune da parte delle famiglie titolari, le forme di pubblicità dei patrimoni e l'obbligo di annotazione del vincolo di destinazione nei registri immobiliari.

In tema sempre di giurisprudenza costituzionale, emblematica e di grande interesse per la salvaguardia dei beni di demanio civico è la sentenza n. 103/2017, con la quale la Corte Costituzionale – Presidente il compianto Paolo Grossi e relatore Aldo Carosi, riconosce e riafferma mirabilmente la rilevanza dell'istituto degli usi civici anche nel mutato assetto socio-economico della realtà contemporanea sancendo in maniera inequivocabile un nuovo diritto in capo alle comunità locali anche nella gestione degli stessi, con ciò anticipando se non proprio ispirando, a nostro avviso, il legislatore nazionale che circa sei mesi dopo ha emanato la legge n. 168/2017 sui Domini collettivi di attuazione, appunto, di principi costituzionali.

Nel dichiarare, infatti la illegittimità costituzionale della norma regionale sarda impugnata, che attraverso l'estensione illegittima dell'istituto della sclasificazione, consentiva di sottrarre al patrimonio collettivo civico vasti appezzamenti di territorio, la Corte conferma il suo orientamento storico circa la necessità di tutelare i beni delle comunità originarie dal legislatore regionale che con la norma gravata da dubbi di costituzionalità minacciava l'integrità e la destinazione dell'antico demanio agli usi della comunità proprietaria.

Questo ribadito orientamento giurisprudenziale da parte della Corte costituzionale di valorizzazione delle terre collettive funzionalizzata alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del senso identitario dei luoghi, si è contrapposto con efficacia alla storica disciplina della materia dettata dalla legge n. 1766/1927 la quale, con i procedimenti tipici che abbiamo ricordato in apertura, era quasi totalmente tesa alla sostanziale liquidazione dei diritti collettivi, con compiti

affidati ad organi che non a caso venivano denominati “commissari per la liquidazione degli usi civici”, che esercitavano oltre alle necessarie competenze amministrative, anche i poteri giurisdizionali per la soluzione dei contenziosi insorti nel corso dei procedimenti.

La legge n. 168 del 2010 riconosce in capo agli assetti fondiari collettivi il diritto di esistere e di operare con lo svolgimento di attività di rilevante importanza ambientale, sociale ed economica. Ed è proprio questa la novità saliente della legge istitutiva dei domini collettivi che, per dirla con le parole pronunciate a Trento dal prof. Paolo Grossi,

l'importante è che, con questa legge, incipit vita nova; comincia per una plurisecolare vicenda un momento che può essere improntato a una fondata serenità, con la cancellazione di quegli attentati liquidatori che hanno costituito dei veri incubi per la esistenza di tante comunità. Oggi, con questa legge, i “comunisti” italiani hanno una inoppugnabile legittimazione, hanno il riconoscimento positivo da parte della Repubblica di quello che già sono stati e sono: una autentica ricchezza per la dimensione socio-giuridica dell'Italia plurale.

La novità più importante della legge sui domini collettivi sta in primo luogo nel riconoscimento giuridico della proprietà collettiva, frutto di un lungo percorso di evoluzione degli ultimi anni per come si diceva in precedenza, del suo inserimento nell'ordinamento accanto alla proprietà pubblica ed a quella privata e di aver riconosciuto, in capo ai domini collettivi (o assetti fondiari collettivi per come ci piace di più definirli) la particolare qualificazione di “ordinamenti giuridici primari” dotati di capacità di autonormazione e gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che sta proprio alla base della proprietà collettiva, caratterizzata intrinsecamente da quel legame indissolubile del bene con la tutela dell'ambiente e con l'uomo che lo ha modellato col suo agire quotidiano facendolo diventare un tutt'uno con la cultura locale del luogo. Caratteristiche, queste, che collocano la proprietà collettiva nel novero dei beni aventi natura intergenerazionale che necessitano di essere messi al riparo da atti dispositivi che possano privare, appunto, le generazioni future della pari opportunità del suo utilizzo e di quella memoria storica che fa di una popolazione una comunità in quanto fa leva su quel senso necessario di appartenenza al luogo medesimo.

La legge n. 168/2017 pone al riparo le proprietà (o, meglio, le comproprietà) collettive intergenerazionali estendendo a loro i principi e le garanzie costituzionali dell'art. 2 Cost. sui diritti inviolabili dell'uomo che agisce nell'ambito della comunità e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune, sulla funzione sociale della comproprietà (42, 2° co. Cost.), sul valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle

comunità di abitanti (art. 9 cost.), sull'utilità generale delle forme di gestione economica produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità (art. 43 Cost.). Si riconosce finalmente alla proprietà collettiva, insomma, uno specifico regime giuridico che le permette di assurgere a strumento di salvaguardia ambientale per l'enorme patrimonio di risorse naturali ad essa afferenti che, nonostante i tentativi ripetuti di depauperamento rimane ancora oggi il più vasto patrimonio ambientale del Paese ma, proprio grazie ai caratteri peculiari di tale regime giuridico, vi si può assicurare stabilità e continuità pur potendo continuare ad accogliere processi produttivi che sappiano coniugare efficacemente la funzione di conservazione del territorio e lo sviluppo sostenibile. Tutto ciò inserendosi perfettamente nel solco ben delineato dal diritto comunitario che ha da tempo codificato la possibilità per le comunità titolari di beni collettivi di esercitare attività remunerabili di servizi ambientali aprendo in tal modo alla proprietà collettiva nuovi percorsi di sviluppo funzionali alla tutela ambientale.

Ed a supporto di questa tesi che vede perfettamente coniugabili lo sviluppo con le esigenze di tutela ambientale, ci sono in Italia realtà plurisecolari che costituiscono ancora oggi modelli originali di produzione e distribuzione sociale di ricchezza, oltre che mezzi efficacissimi di tutela ambientale che si sono affermate e consolidate assumendo forme giuridiche con denominazioni differenti, tra le quali ricordiamo le Comunali, i Consorzi di utenti, le Università agrarie, le Vicinie, le Regole, le Comunioni familiari montane (Puzdrasnovska, a.a. 2017-2018). Tutte connotate da un fondamento comune che è quello di aver consolidato su proprietà collettive modelli di economia a dimensione d'uomo caratterizzati da un sistema di amministrazione ed utilizzo collettivi.

Studiando in maniera più approfondita gli antichi statuti con i quali sono stati codificate tradizioni plurisecolari cui rispondono ancora oggi tali sistemi di gestione ci si rende conto che la tutela efficace e duratura dei propri beni, pur in assenza di strumenti giuridici recanti vincoli alla utilizzabilità del proprio patrimonio, è passata storicamente attraverso una lungimirante limitazione autimposta, sorta spesso per libera scelta operata dai titolari del diritto di godimento di tali beni.

Una realtà, quella delle proprietà collettive, diversa e distinta sia rispetto alla proprietà privata che a quella pubblica che oggi, grazie anche alla legge n. 168/2017, registra la possibilità di promuovere iniziative economiche sostenibili di valorizzazione dei luoghi e dei patrimoni immateriali locali fatti di conoscenze, tradizioni, storia, saper fare locale che fanno parte del patrimonio collettivo attraverso modelli gestionali capaci di affermarsi mediante lo sviluppo della capacità di quell' "Altro modo di possedere" mirabilmente illustrato dal Prof. Paolo Grossi nel suo pregevole volume in cui tratta con efficacia l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria.

Bibliografia

Calisse C. (1927), *Per il riordinamento degli usi civici*, Roma

Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè Editore, Milano

Lorizio M. A. (2013), I beni e diritti di uso civico, natura e relativa disciplina, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Giappichelli, Torino

Puzdrasnovska V. (a.a. 2017-2018), *L'utilizzo dei terreni ad uso civico: le problematiche nel diritto e nella gestione del territorio italiano*, tesi di laurea, Università della Calabria

USI CIVICI ED INTERESSE DELLE NUOVE GENERAZIONI

Fabrizio Cosentino

Intervista – colloquio con Giuseppe Gaudio e Francesco Saverio Oliverio

FSO: Inizierei questa intervista partendo dall'oggi e dalla nuova legge sui domini collettivi. C'è chi sostiene che la legge apre degli scenari nuovi ed interessanti dal punto di vista della tematica perché di fatto riconosce la terza via oltre la proprietà pubblica e la proprietà privata e quindi gli attribuisce un'importanza correlata anche al lavoro che aveva fatto a suo tempo la Commissione ministeriale presieduta da Rodotà. Altri – fra cui anche lei in un suo recente articolo – dicono che la legge di fatto non apporta novità sostanziali nel dibattito...

FC: La nuova legge pone altri problemi piuttosto che risolvere quelli che noi ci portiamo dietro. In un mio precedente intervento parlavo proprio di quegli esperimenti di terra comune svolti in India e in Bangladesh e che tanto attirarono l'attenzione di Elinor Ostrom per dimostrare che l'economia basata sulle *enclosures*, un portato della rivoluzione industriale, non è l'unica possibile. Ostrom cercava di reagire agli argomenti riassunti nelle tesi della c.d. "tragedia dei beni comuni" dell'ecologo Garrett Hardin.

Direi che il difetto principale di questa legge è che non ha avuto il coraggio di abolire la precedente. Quando si fa una legge di ampio respiro e si vuole rinnovare il discorso su quelli che adesso sono chiamati «domini collettivi», ma che si sono sempre chiamati – almeno per noi al Sud – usi civici, si sarebbe dovuto avere il coraggio di abolire la legge precedente, che invece resta ancora in vigore. Abbiamo oggi due leggi fondamentali, cui fare riferimento, non coordinate tra loro.

Quella del 1927 è una legge certamente non aggiornata, non parametrata all'oggi, ma parametrata a uno ieri che non c'è più e che quindi è difficile da utilizzare, epperò conserva – come è stato osservato da più parti – una sua intrinseca vitalità. Quando a partire dalla seconda metà del settecento si mise mano al riordino della proprietà collettiva, il *diktat* del legislatore dell'epoca era quello di eliminare i latifondi perché improduttivi, dal momento che chi aveva molte terre non aveva interesse a coltivarle in modo specifico e intensivo e quindi l'idea era quella di restituire le terre ai contadini, ovvero a singoli, piccoli proprietari, offrendo loro un incentivo a trarre il massimo dalla terra, al contempo assegnando quozienti di terreno in proprietà esclusiva. Con il precedente sistema, il proprietario terriero concedeva anno per anno a chi era interessato determinati diritti di utilizzo dei fondi (per pascolo, semina, legnatico, ecc.) in cambio di una tassazione (la c.d. "fida" ad es.).

Il riordino – tentato a più riprese, anche sotto la spinta dell'ideologia scaturita dalla Rivoluzione francese – però non riuscì, perché i contadini da soli non ce la facevano e finivano per rivendere per pochi soldi le quote loro assegnate ai baroni, in spregio ad ogni divieto. Per cui la situazione non si sbloccò quasi per niente. Comunque, il principio c'era e si mise un argine anche allo sfruttamento intensivo delle aree boschive. Al fascismo stava bene questa politica perché anche l'ideologia del ventennio era contrario all'idea del latifondista, e ciò si ritrova in tante disposizioni del Codice Civile, sul riordino della proprietà rurale ad esempio (artt. 849 e segg.). Il mito era quello della minima unità colturale, nell'intento di riportare la terra alla forza lavoro del proprietario. E quindi fu ripreso il discorso con rinnovato interesse, per andare di nuovo a distribuire e assegnare le terre, allo scopo di attuare una migliore sistemazione delle unità fondiari e pensando che il bene collettivo non funzionasse.

Cosa è successo dopo? Nulla, perché rimase fermo il discorso, fin quando poi tornarono queste idee di abolire le terre collettive ritenendo l'agricoltura superata, la legna non la faceva più nessuno, i pascoli aboliti, le semine operate con criteri di larga scala: le energie a disposizione erano altre, la popolazione si spostava nelle città e quindi l'uso civico non serviva più. Lì è stata la Corte Costituzionale a porre un freno, affermando che l'uso civico ha un valore in termini ambientali. L'ambiente oggi è in crisi perché l'uomo sfrutta troppo le risorse del pianeta e in questa prospettiva l'uso civico ha un grande valore culturale, diventa strumento di tutela dell'ambiente, perché sull'uso civico non si può alterare il territorio, bisogna mantenerlo così com'è. Si può utilizzare il bene, senza stravolgerlo, rispettando la sua originaria destinazione. Questa è la storia che ci porta ad oggi.

I lavori preparatori della nuova legge sono molto interessanti: si vuole rilanciare l'uso civico, addirittura crearne di nuovi, anche se non si capisce bene in quale modo e la legge non lo dice. La nuova disciplina è per lo più programmatica, la prima parte sembra proprio una esplicitazione di principi che ben avrebbero trovato posto in Costituzione, ma messi in una legge restano dichiarazioni di principio non vincolanti: diverso sarebbe stato se fossero stati costituzionalizzati, lo sarebbero diventati e sarebbe stata una rivoluzione (su tale versante, peraltro, è da registrare l'intervenuta modifica della Costituzione, con l'introduzione di un nuovo comma nell'art. 9, che assegna allo Stato il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *“anche nell'interesse delle future generazioni”*).

La legge sui domini collettivi rimane comunque una manifestazione di interesse da parte del legislatore verso queste tematiche e in questo senso occorre concedere un riconoscimento al merito.

Vorrei ancora ricordare che nella passata legislatura era stato varato un disegno di legge che riguarda il consumo del territorio e aspettava solo di essere approvato. Il disegno diceva che prima di edificare il nuovo bisogna riqualificare il

vecchio. Per esempio, prima di dare la concessione per costruire un nuovo capannone si va a riprendere e recuperare quelli abbandonati. Questa proposta di legge era interessantissima, proprio nell'ottica della tutela del territorio.

Tornando all'uso civico per come lo intendo io, oggi non si tratta di un uso solo economico, ma anche ricreativo. Per cui, in certo senso, tutto diventa uso civico: anche il semplice diritto di passeggiare nel verde e godere dello spettacolo della natura è uso civico. Il cittadino ha in tutte le città, specie dove le amministrazioni sono più avvedute, a sua disposizione una parte di verde, come un parco pubblico. Guarda caso questi parchi derivano da proprietà di nobili (si pensi a Villa Borghese a Roma) che in genere erano zone dove il nobile esercitava la caccia. Ma anche in periferia ci sono zone bellissime, ad es. in Campania, non lontano da Napoli c'è il cratere degli Astroni che era una riserva di caccia del re ed ora è tutelato dal WWF. Tuttavia, in questi casi - così come avviene per i territori assoggettati alla normativa di "parco nazionale", parco regionale, area protetta *et similia* - il diritto di uso da parte del cittadino appare limitato, e ridotto ad una sorta di "guardare, ma non toccare". L'uso civico implica qualcosa di più, vuole che il cittadino "entri" nel bene e lo faccia proprio, dismettendo i panni dell'osservatore esterno, che accetta quel che gli passa il governo o l'amministrazione di turno: è richiesta una partecipazione attiva, che contempi anche l'uso diretto del bene, la coltivazione comune di uno spazio, la cura di un pezzo del (proprio) territorio.

Nella città in cui vivo, ho osservato come un cittadino abbia ottenuto dal Comune di tutelare e abbellire alcune aiuole, con vasi, piccole strutture, una vasca con pesci colorati: anche se non riferito nello specifico ad aree di uso civico, si tratta di un modello di iniziative che possono contribuire oggi ad integrare chi vive e sul territorio con l'ambiente che lo circonda, anche senza un diretto utilizzo economico.

Un altro esempio, la raccolta di erbe selvatiche: oggi c'è chi avverte l'esigenza di non utilizzare l'erba coltivata su terreni con l'uso di pesticidi, diserbanti, eccetera, ma vorrebbe raccogliere direttamente quanto offre la natura. Ma dove? Non certo ai margini della strada, perché c'è inquinamento, e non certo sui terreni privati. Ecco allora l'importanza degli usi civici.

I Comuni si possono attrezzare anche con gli orti urbani: dare in gestione a cittadini residenti una zona del verde, per fare spazio a piccole coltivazioni, per produrre prodotti senza l'uso di sostanze chimiche, da distribuire alla popolazione in cambio di un'offerta o gratuitamente: lo si può fare, ove si individui un'area assoggettata ad usi civici - e ce ne sono - prossima o addirittura all'interno dell'abitato.

FSO: La nostra ipotesi è che, rispetto al tema dell'accesso alla terra, si registra una nuova tendenza da parte dei giovani ad avvicinarsi all'agricoltura, ma c'è difficoltà nell'aver a disposizione un pezzo di terra. Negli anni si sono

susseguiti anche una serie di provvedimenti legislativi che avevano previsto la dismissione dei terreni pubblici per alienarli. Ma anche questi interventi legislativi non hanno favorito il ritorno alla terra, piuttosto una possibile acquisizione delle terre da parte di aziende già avviate o i giovani con aziende familiari consolidate alle spalle. Allora la nostra domanda è: in che misura un recupero degli usi civici può favorire l'accesso alla terra per i giovani? È pensabile che per esempio i Comuni pubblichino degli avvisi per concedere il diritto d'uso della terra al di là dell'acquisto?

FC: L'acquisto non serve, è pericoloso ed inoltre genera una serie di oneri fiscali che non lo rendono conveniente. Se si risulta titolari di un terreno, l'ISEE sarà elevato e non si potrà avere accesso ad altri benefici. Allora è un problema di sensibilità delle amministrazioni. Le amministrazioni ancora non sono sensibili a questo tema perché vedono l'uso civico o come un ostacolo o come una risorsa d'emergenza per risanare le casse e quindi molte volte, magari anche in violazione di legge, vendono terreni che non si possono sdemanializzare. I Comuni dovrebbero innanzitutto censire, perché non sanno quali proprietà sono gravate da usi civici: non c'è un registro pubblico e quindi non è facile nemmeno capire quali sono i terreni a uso civico. Si possono fare delle perizie, tramite un esperto nominato dalla Regione, che il Comune deve però pagare di tasca propria.

In realtà i Comuni dovrebbero trovare questo lavoro già fatto dalla Regione, che ha il compito di reperire le risorse per promuovere le perizie e far inserire i terreni censiti nei piani comunali. Ma purtroppo la legislazione attuale non prevede questo e non ci sono fondi dedicati al riconoscimento del territorio in chiave di uso civico. È facile fare leggi di programma, a costo zero (la c.d. invarianza finanziaria). In realtà, una volta conosciuti quali sono i terreni di uso civico, si potranno fare dei bandi, prevedere concessioni che assegnano l'uso civico con dei vincoli (apportare migliorie) e dare le terre ai giovani. Le concessioni che si fanno devono prevedere un tempo che sia congruo rispetto all'investimento, per scongiurare il rischio che il terreno debba venire restituito dopo poco tempo. Questa è la soluzione: individuare i terreni, fare i bandi, assegnarli a cooperative o a singoli, stabilire i criteri e promuovere il territorio.

GG: un'altra delle cose sulle quali noi poniamo molta attenzione è la presentazione, da parte dei giovani o delle cooperative, dei piani di miglioramento aziendale che siano sostenibili e che vadano nella direzione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente, della natura. Altrimenti il rischio è che si danno i terreni improduttivi a chi specula o a chi fa agricoltura industrializzata e chimica e si rendono le zone interessate inquinate...

FC: Dobbiamo sempre parlare di vincoli, di rispetto della natura. Però è in sé che questo tipo di intervento sulla terra va in questa direzione. Per esempio,

L'allevamento del maiale nero di Calabria è in sé che richiede che non si usino sostanze chimiche, perché il maiale pascola liberamente. Bisogna produrre qualcosa di alternativo e non la stessa cosa che c'è già sul mercato, sennò si fallisce. L'alternativo è il biologico, il naturale, il non ovvio, nel rispetto della tradizione...

GG: o recuperare semi antichi...

FC: Sì, il prodotto di nicchia che oggi è richiesto ed ha anche un ritorno economico perché la gente (non tutta, purtroppo) è disposta a pagare anche di più per un prodotto garantito. Conta anche il saper promuovere, quindi il coinvolgimento di altri enti che sappiano promuovere il prodotto anche all'estero. È una scommessa sul futuro che deve avere un'accoglienza dei Comuni. Si pensi anche alla scomparsa di antichi saperi, come ad esempio il mestiere del canestraro (lo "sportaro", il "panieraro"), che tanto legame ha con il territorio, per la scelta e l'utilizzo della materia prima, reperita direttamente sul campo, possibile che nessuno intenda tutelare il valore di queste cose?

GG: i Comuni hanno questa disponibilità di terre abbandonate ed improduttive e potrebbero metterle a disposizione...

FC: Il ruolo dell'Università potrebbe essere quello di sensibilizzare in tal senso le amministrazioni.

GG: questo è quello che stiamo cercando di fare. Però molti Comuni oggi sono rappresentati da giovani amministratori che non sempre sono a sconoscenza di queste tematiche, altri invece pensano che vi sia il rischio di scoperchiare un qualcosa che può provocare più danni che vantaggi perché si potrebbero trovare situazioni di usurpazione degli usi civici anche da parte dell'ente stesso...

FC: Sono comunque situazioni che si possono sanare. Ad es. se si è costruito in passato su un terreno che ha ormai perso le caratteristiche di uso civico ci si legittima e ci si affranca pagando una somma. In questo caso ormai il bene è perduto. Però i beni esistenti sono ancora tanti. C'è un aspetto particolare: noi pensiamo all'uso civico come bene di montagna, però siccome la politica all'epoca, in un'ottica quasi truffaldina, era di dare alla riserva di un terzo degli usi civici i terreni peggiori: scoesi, dirupati, paludosi sulle coste, oggi, che le coste sono state bonificate, molti di quei beni sono produttivi e si ritrovano molti usi civici in aree litoranee, su terreni che sono ambiti e produttivi anche perché c'è l'acqua, ci sono le infrastrutture. Io non so, per esempio, in Calabria, lungo le sponde del fiume Crati o del Coscile quante risaie potrebbero insistere su usi civici.

FSO: Rispetto alla quantità di questi terreni gravati da uso civico, nell'ultimo censimento generale dell'agricoltura dell'Istat ci sono due voci: una riporta

“ente (comunanze, regole, università, ecc.) o comune che gestisce la proprietà collettiva”, l'altra riporta “amministrazione o ente pubblico”. Abbiamo visto che in Calabria risultano 99 unità che gestiscono proprietà collettive...

FC: Queste sono notizie che forse si attingono in Regione. Uno dei problemi principali, lo abbiamo detto, è quello del censimento. Teniamo conto che anche la Regione Calabria non è organizzata sugli usi civici. Le nuove norme in materia di domini collettivi stabilivano che entro un anno si sarebbero dovute fare le ricognizioni, e stabilire forme di pubblicità dei registri dei patrimoni collettivi vincolati, con l'indicazione degli utenti aventi diritto all'utilizzo, ma lo si è fatto?

Teniamo conto che nella relazione di stima da parte dell'esperto nominato in via preliminare alla vendita di immobili pignorati, è prevista espressamente (art. 173bis disp. att., Cod. proc. civ.) la verifica che i beni pignorati non siano eventualmente gravati da “censo, livello o uso civico” e se vi sia stata affrancazione da tali pesi, ovvero che il diritto sul bene del debitore pignorato sia di proprietà ovvero derivante da alcuno dei suddetti titoli. Ma se l'esperto non dispone di un minimo canale di consultazione ufficiale, come fa, può basarsi sul solo dato catastale?

GG: si era data l'opportunità di una short list all'interno della quale il Comune poteva prendere il perito per organizzare la ricognizione. Sulla base di un articolo della legge urbanistica, era previsto che i PSC dovevano indicare gli usi civici altrimenti il PSC poteva essere nullo.

FC: Il problema del censimento è un problema generale che va affrontato, come dicevamo, ma con un certo rigore, non ci si può affidare a ricognizioni superficiali, magari affidate a compagnie private. È qui che la regione deve intervenire, magari promuovendo in sinergia con gli ordini professionali specifici corsi di formazione.

GG: Per censimento alcuni comuni come Spezzano Albanese non hanno usi civici, mentre alcuni lavori di tesi ne hanno dimostrato l'esistenza...

FC: Questo accade perché è un discorso fermo. Fino agli anni Cinquanta si facevano le ricognizioni perché c'era interesse verso la terra, poi con il boom economico degli anni Sessanta questo interesse man mano è andato scemando quindi i Comuni hanno perso la conoscenza dei patrimoni. Le relazioni che ci sono risultano ferme per lo più a quegli anni. Non si è andati avanti. Dico di più, anche tra i c.d. tecnici del territorio (agronomi, geologi, ingegneri) non vi è più la preparazione di un tempo e spesso le nuove perizie sfigurano, rispetto a quelle svolte negli anni passati, ove pure non si avevano i mezzi tecnici di cui disponiamo oggi. A ciò si aggiunge l'incuria da parte degli attuali quadri amministrativi degli enti territoriali, che non sembrano aver più la dedizione e la competenza di una volta.

FSO: Oggi se volessimo riprendere questa questione da dove dovremmo cominciare? Se si volesse, sulla base di un'area pilota della Calabria, fare un'opera di ricognizione dei terreni, da dove si comincia? A chi ci si rivolge?

FC: Ci si rivolge alla Regione. In realtà ogni Comune potrebbe avere già qualcosa, ma considerato che i Comuni difficilmente hanno una situazione aggiornata, ci si deve rivolgere alla Regione. Molti Comuni si stanno muovendo anche perché vige un obbligo di riscuotere il canone da questi terreni altrimenti si incorre in responsabilità contabile: o trovano insediamenti sugli usi civici e lì devono legittimare e affrancare, oppure devono richiedere il versamento del canone. Nell'area di Lamezia Terme c'è chi ha impostato un buon lavoro con alcuni Comuni, ma si tratta di un caso isolato. Per quanto so, in provincia di Cosenza – se si eccettua il lavoro di un singolo operatore legale su una limitata porzione di territorio – non c'è quest'attenzione.

Ma in realtà, ogni Comune dovrebbe guardarsi le sue carte e dopodiché andare in Regione e chiedere un accertamento. La Regione dal suo canto deve fare la sua parte e agevolare il più possibile questa pratica, mettendo a disposizione le proprie risorse. Molte volte quando torna la relazione in Regione, lì si ferma la pratica. Bisogna insistere perché la Regione potenzi questo servizio. D'altro canto, la c.d. politica è spinta quando avverte che sul territorio c'è una domanda che poi può influire sulle scelte elettorali, ed è questo che allo stato manca.

GG: ci sono delle leggi, come l'ultima che è stata approvata dalla Regione sull'insediamento dei giovani e il contrasto al consumo di suolo, che vanno in questa direzione. Anche in quella legge si prevede che i Comuni debbano fare la ricognizione, ma la norma regionale sugli usi civici, trascorsi ormai dieci anni dalla sua approvazione, prevedeva le stesse cose che però non sono state fatte. Quindi se non c'è sensibilità non basta promulgare una legge per risolvere il problema...

FSO: Questa legge cui fa riferimento il Professore Gaudio è addirittura di luglio 2017 e impegnava i Comuni a fare una ricognizione dei terreni entro sei mesi dall'approvazione...

FC: Ma se non c'è la sanzione o l'incentivo nessuno lo fa. Una volta è uscita una legge che prevedeva di piantare un albero per ogni nuovo nato: all'inizio si piantavano, poi nessuno l'ha fatto più. Si piantano gli alberi in un giardino della memoria alla presenza delle scolaresche, ma poi nessuno si preoccupa di assistere le giovani piantine e l'anno dopo tutto appare secco e desolato (ne riferisco per esperienza diretta). Non può funzionare così. Io direi che la rivoluzione deve partire dal basso, cioè se i giovani avvertono questa esigenza di ritorno all'agricoltura devono fare pressione, devono costituire una lobby, creare una lega in modo da procedere compatti sul territorio, trovare qualche politico di riferimento che

possa farsi portavoce all'interno del Consiglio e della Giunta regionali, ricevere non contributi a fondo perduto, ma assistenza sapienziale ed economica assoggettata a controlli.

FSO: Un altro dato che abbiamo registrato è che rispetto ai dati dell'INEA del 1947, inseriti in un libro di Paolo Cinanni sulle terre degli enti, che riportavano un patrimonio italiano di usi civici di oltre 3 milioni di ettari, nell'ultimo censimento Istat questo patrimonio si è ridotto a poco più di un milione e 600 mila ettari. C'è chi sostiene che questa riduzione sia correlata ad una riduzione generale della superficie agricola. Tuttavia, vien da chiedersi: che fine hanno fatto tutte queste terre?

FC: Sono numeri che non sappiamo su quale base poggino. Sono stime. Teoricamente un terzo dei territori dei Comuni – almeno da noi, nel sud – dovrebbe essere di uso civico in base alle ripartizioni del passato sulla distribuzione delle terre: un terzo rimaneva ai baroni, un terzo di proprietà ai Comuni e un terzo agli usi civici, alla collettività. Le perdite illegali di uso civico sono state limitate e le quotizzazioni sono state fatte soprattutto in zone montane, nelle valli o nelle zone interne pianeggianti (penso ad es. a San Marco Argentano in provincia di Cosenza dove adesso c'è l'insediamento commerciale-industriale). Si è trattato di perdite minime di territorio, la gran parte è quella dedicata a bosco e pascolo che non si può toccare. O meglio si può sfruttare, ma non si può privatizzare. E poi ci sono, ripeto, le zone costiere, considerate una volta paludose, come la Piana di Sibari, molti tratti della costa jonica, fino a Reggio Calabria dove troviamo tanti usi civici. Oggi queste sono zone buone per l'agricoltura.

FSO: Insomma un patrimonio ingente sul quale è difficile trovare dei dati attendibili...

FC: Non c'è un meccanismo preciso. Però una volta che si identifica l'uso civico con certezza, il cittadino può partire anche da solo: non ha bisogno del Comune, va e occupa. Quindi o il Comune si attiva e fa una ricognizione seria e dopodiché propone ai cittadini delle concessioni, oppure il cittadino occupa spontaneamente, in base alla sua conoscenza del territorio. Però l'occupatore non è garantito, potrebbe ritrovarsi dall'oggi al domani con il terreno contestato da un altro soggetto. Il terreno occupato è più difficile da tutelare dal momento che non c'è una ufficialità, in passato gli occupatori si rispettavano di più, oggi non saprei. Io non escluderei che il giovane oggi possa addirittura andare ad occupare abusivamente un terreno, laddove abbia certezza che si tratti di uso civico.

FSO: Quindi, una volta accertatisi che un certo terreno sia gravato da uso civico, il cittadino può anche occuparlo...

FC: Occuparlo per coltivarlo apportando migliorie, preservandolo con sistemi naturali per cercare poi, se la cosa va bene, una legittimazione, una affrancazione. In alcuni comuni del litorale ionico della provincia di Reggio Calabria in passato – fino agli anni '50 – ci sono state vere e proprie occupazioni collettive, da parte di movimenti spontanei di persone interessate a coltivare la terra, che hanno richiesto l'intervento della forza pubblica.

FSO: In questo caso il Comune può fare un'azione di rivalsa?

FC: Sì, ma in realtà per il Comune sarebbe un beneficio, perché chi occupa per coltivare, pulisce un terreno, lo sorveglia e rende un servizio alla collettività (pensiamo al fenomeno degli incendi, altra triste realtà dei nostri giorni, secondo un rito che si ripete puntualmente, alla fine di ogni estate).

Se lo si fa correttamente si salvaguarda il territorio, che invece oggi è abbandonato. Laddove cresce l'erba alta che potrebbe essere oggetto di violazione da parte di una persona che magari si vuole divertire lanciando un fiammifero, se non c'è nessuno nelle vicinanze si vedrà il fumo a chilometri di distanza, quando ormai sarà troppo tardi per intervenire. Una volta non era così: c'era il vicino che subito interveniva e ci si tutelava a vicenda.

GG: una volta la terra era sopravvivenza e c'era tutto l'interesse per la cura e l'attenzione...

FC: La situazione è cambiata a partire dagli anni 60, quando la città ha preso il sopravvento, la società si è trasformata e ha ritenuto di coltivare l'illusione secondo la quale la terra non serviva più. I film di Totò e Peppino ci raccontano dei paesi rurali dell'entroterra dove si coltivava e da cui si aspettavano i prodotti di qualità. Napoli era la città-spugna che assorbiva i prodotti dell'entroterra. Oggi se si va sui territori si trova una situazione completamente diversa. Ci sono ancora dei terreni coltivati, ma tra case e case. Si è edificato moltissimo. E la globalizzazione – maggiormente nell'agricoltura – ha fatto il resto.

GG: la campagna si è urbanizzata...

FC: Sì, si è urbanizzata, ha mantenuto delle zone, ma sulla cui naturalità abbiamo ormai anche dei dubbi.

GG: a Roma c'è un movimento di giovani che sta riproponendo la cultura dell'agricoltura sostenibile...

FC: Come tutte le cose, devono nascere dal basso. Non si può per legge obbligare a fare qualcosa, cioè la legge deve recepire una esigenza della società.

FSO: Rispetto al bilancio della legge del 1927 leggevo, sempre sul libro di Cinnanni, che dal 1927, quindi da quando è stata approvata la legge, fino al 1953 la

sistemazione degli usi civici aveva determinato l'affrancazione di circa il 90% delle terre a favore di grandi proprietari. La legge aveva cioè favorito la grande proprietà e non la piccola proprietà. È stato così?

FC: Per quanto mi risulta no. Almeno non in questi anni. Nei primissimi anni sì, ma parliamo dell'Ottocento. La legge del 1927 trovava già la divisione tra comuni, baroni e collettività ed ha permesso di ripartire con le quotizzazioni in favore di piccoli proprietari. Il grande proprietario già all'epoca ne era ormai uscito fortemente ridimensionato. Quando pensiamo ai latifondisti dobbiamo pensare all'Ottocento ed ai primi anni del Novecento fino agli anni Venti. Qui entrano in gioco i baffi di Giovanni Verga o il Federico de Roberto dei Viceré.

FSO: Ho notato una particolarità nella Legge Regionale della Calabria sugli usi civici. Ho visto che la Regione delega tutto ai Comuni. Per curiosità ho dato un'occhiata ad altre leggi regionali in materia di usi civici (come quelle del Lazio e della Campania) e questa particolarità non l'ho riscontrata...

FC: Questa delega generalizzata ai Comuni (oltretutto poco funzionale, perché subordinata all'entrata in vigore di un regolamento, sinora mai emanato) non va bene. Se il Comune è rappresentante della collettività (*"ente esponenziale della collettività titolare"*, recita la nuova legge) ed al contempo rappresenta se stesso, non può decidere su se stesso e sulla collettività, senza cadere in conflitto di interessi. E poi perché delegare tutto? Dagli anni 70 il settore dell'agricoltura è stato affidato alle Regioni; quindi, queste ultime non possono delegare ulteriormente ai Comuni, ma devono assumere le proprie responsabilità, proprio come avviene per la sanità. La sanità può essere delegata ai Comuni?

Si tratta di un aspetto della legge che non va bene, e che la dice lunga su quanto in Regione si abbia voglia di gestire il patrimonio rappresentato dagli usi.

Secondo me bisognerebbe creare una struttura dedicata agli usi civici alla pari di altri settori: se la regione è inattiva il Governo dovrebbe intervenire nominando un commissario che gestisca direttamente gli usi civici. Non si può lasciare il settore in balia di sé stesso.

C'è anche un altro aspetto della questione: al sud, per ragioni ataviche, manca uno spirito di cooperativa, così presente in alcune zone del nord Italia. Il compito della Regione potrebbe essere anche questo, di promuovere l'associazionismo, in modo da offrire al mercato un prodotto di qualità, a condizioni economiche che tutelino la piccola produzione, offrendo stabilità di ritorno economico: perché l'olio calabrese non riesce farsi un "nome", come quello toscano, ligure, umbro? O un prodotto come il caciocavallo silano, possibile che lo si possa fare ovunque, e mantenere inalterata la denominazione? L'abilità dei politici deve rivelarsi proprio in queste attività di supporto, poi il resto lo dovranno fare i territori. È pur vero che qualcosa di recente si è messo in movimento, con alcuni prodotti-

simbolo (la 'ndujia di Spilinga, la cipolla di Tropea), ma siamo in netto ritardo rispetto alle regioni più avvedute.

Concludo ribadendo come gli usi civici si sposano perfettamente a visioni alternative rispetto al tradizionale concetto di sviluppo economico, basato sul produttivismo e sul commercio, oggi custodite dai teorici del concetto di “decrescita”, di una economia al servizio di valori come la convivialità, l'ecofemminismo, la tutela dei beni comuni, il tempo libero, il low-tech, la permacultura, l'autogestione, la reciprocità, in un'ottica di condivisione delle risorse e di sistemi di scambio non speculativi, che non oppone un rifiuto assoluto all'innovazione tecnica, purché inserita in una riflessione sociale e culturale di più ampio respiro.



LA VENDITA DEI TERRENI AGRICOLI E A VOCAZIONE AGRICOLA PROFILI NORMATIVI E PROCESSI ATTUATIVI

Greta Massa Gallerano

L'obiettivo di questo lavoro è analizzare il fenomeno della vendita di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola da parte degli enti territoriali al fine di ridurre l'indebitamento pubblico. Viene quindi richiamata la normativa relativa al federalismo demaniale, il decreto TerreVive e la nascita della Banca delle Terre Agricole. Infine, vengono individuati alcuni aspetti problematici relativi alla vendita della terra come la difficoltà di accesso da parte dei giovani agricoltori, la concentrazione dei terreni nelle mani di grandi realtà industriali del settore agro-alimentare e il consumo di suolo per fini diversi da quelli agricoli.

Cause e conseguenze della cessione della terra. Cenni introduttivi

La cessione dei terreni demaniali agricoli è un fenomeno sempre più diffuso e, il più delle volte, ha lo scopo di ridurre l'indebitamento pubblico soprattutto in periodi di crisi economica. Seguendo tale politica, lo Stato cede parte del proprio patrimonio agli enti territoriali, i quali individuano nella vendita l'unica via praticabile per il risanamento dei conti pubblici. Tuttavia, la dismissione dei terreni agricoli solleva non pochi problemi: la possibilità del cambio della destinazione d'uso agricola in favore del consumo di suolo a scapito del già oltraggiato paesaggio italiano; il rischio della concentrazione della terra nelle mani di pochi proprietari, multinazionali e grandi corporation del settore alimentare; il rischio di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata da sempre interessata al movimento della terra.

La dismissione, inoltre, risulta profondamente differente tra i vari territori italiani. Difatti, dietro al valore medio del costo dei terreni si nasconde una forte variabilità con prezzi che oscillano tra i 242 euro per l'affitto di un ettaro di terreno in Sicilia e i 1.714 euro per l'affitto di un ettaro di terreno in Friuli-Venezia Giulia (Agronotizie, 2022).

Nel presente lavoro si vuole provare ad analizzare questo fenomeno dalla prospettiva della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dello sviluppo rurale sostenibile. Sul piano legislativo, dunque, rileverà l'analisi della normativa relativa al federalismo demaniale e alla dismissione dei terreni agricoli e a vocazione agricola, con particolare riguardo alla previsione della locazione dei terreni da parte della normativa.

Il Federalismo demaniale e la alienazione dei beni pubblici

In Italia, la devoluzione dei beni di proprietà dello Stato agli enti territoriali, al fine di ridurre il debito pubblico ed incrementare la liquidità, è una pratica che ha inizio negli anni Novanta e che sposa la gestione privatistica della cosa pubblica.

Diversi, infatti, sono stati gli interventi normativi in materia che si sono succeduti a partire dal citato periodo. In particolare, ci sembra opportuno ricordare il decreto-legge n. 351/2001, convertito in legge n. 410/2011, che ha previsto la cartolarizzazione dei beni pubblici attraverso l'azione di società finanziarie pubbliche in grado di anticipare all'erario il costo del bene medesimo (Borrello, 2002; Zeman, 2012). O, ancora, l'art. 7 della legge n. 112/2001 che ha previsto l'istituzione, ai fini della valorizzazione, della gestione e della alienazione del patrimonio dello Stato, di una Società per azioni che assume la denominazione di 'Patrimonio dello Stato SPA' alla quale possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel patrimonio dello Stato (Napolitano, 2004).

Il decreto legislativo n. 85/2010 di attuazione del federalismo demaniale costituisce, come osservato in dottrina,

il primo intervento organico nell'ambito delle operazioni di valorizzazione e cessione dei beni pubblici (...) giustificate dalla mutata considerazione dei beni medesimi quali strumento incrementativo per la liquidità dello Stato, laddove, fino a quel momento, la gestione del patrimonio statale aveva avuto una connotazione di carattere pubblicistico e sociale [Police, 2010].

Difatti, dopo anni di legislazione disorganica della materia, Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 20 maggio 2010, approvava il primo dei decreti di attuazione della legge n. 42/2009 concernente l'attuazione del federalismo demaniale, ovvero l'attribuzione agli enti territoriali di parte del patrimonio pubblico così come previsto dall'art. 119, Co. VI, della Costituzione (Antoniol, 2010; Nicotera e Pizzetti, 2010). Tale decreto, come tutti ricorderanno, giunge in uno dei momenti più acuti della crisi economica e finanziaria che ha colpito quasi tutti i Paesi dell'Unione Europa a partire dal 2007. Paradossalmente, dunque, mentre si dava attuazione alla riforma federale che avrebbe dovuto rafforzare il pluralismo territoriale italiano e rendere più autonomi gli enti territoriali sul piano finanziario, veniva approvata una manovra economica – la prima di una lunga serie – recante una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato centrale agli enti territoriali di circa 8,5 miliardi di euro in 2 anni (circa il 60 per cento della manovra stessa). Da un lato, quindi, si cedeva (sulla carta) autonomia, dall'altro si riducevano al lumicino le risorse degli enti territoriali che, da lì a poco, si

sarebbero ritrovati nella situazione di dover individuare soluzioni concrete alla necessità di 'fare cassa'.

Tale necessità, a dire il vero, ha inizio molto prima della crisi economica, nonostante quest'ultima l'abbia certamente esasperata e, inoltre, la stessa è stata spesso soddisfatta con soluzioni miopi che, come vedremo, hanno presupposto un significativo consumo di suolo nonché un irreversibile danno per il paesaggio italiano.

Seguendo quanto previsto dal decreto legislativo n. 85/2010, lo Stato individua i beni da attribuire a titolo non oneroso agli enti territoriali secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale (art. 2). Oggetto della attribuzione a Regioni ed enti locali sono i beni del demanio marittimo, idrico, gli aeroporti di interesse regionale o locale, le miniere e gli altri beni immobili dello Stato ed i beni mobili ad essi collegati ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento (art. 5) (Massa Gallerano, 2013; Oppo, 2002; Lo Conte, 2011).

Tali beni, la cui cessione viene curata dalla Agenzia del Demanio, entrano a far parte del patrimonio 'disponibile' degli enti territoriali con tutte le relative pertinenze, accessori, oneri e pesi. Restano escluse dal trasferimento le reti stradali ed energetiche di interesse statale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, i beni utilizzati per le funzioni di difesa e di sicurezza nazionale, le dotazioni del Presidente della Repubblica e i beni in uso agli organi di rilevanza costituzionale.

I beni individuati come trasferibili, in via preferenziale ai Comuni in ossequio al principio di sussidiarietà, sono circa 12.000 per un valore complessivo di circa 3 miliardi di euro. Tra questi: 9.832 terreni. I beni vengono ceduti a titolo non oneroso agli enti territoriali che ne hanno fatto richiesta al fine della loro valorizzazione o, eventualmente, della loro cessione (Lucarelli, 2010). Relativamente alla fase della cessione, nonché alla necessità di disciplinare il nuovo demanio (statale e regionale), il rischio di una ulteriore confusione nell'esercizio delle competenze risulta più che plausibile con la conseguenza di un maggiore ricorso alla Corte costituzionale.

Nodo principale della questione, ai fini della nostra indagine, risulta essere l'art. 9, comma V, del decreto sul federalismo demaniale. Quest'ultimo, difatti, prevede la possibilità di alienare – previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio – i beni trasferiti dallo Stato a condizione di destinare il 75 per cento dei proventi della cessione alla riduzione del debito locale e solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, mentre il restante 25 per cento dovrà essere destinato all'abbattimento del debito nazionale. La possibilità della alienazione, tuttavia, è preclusa per gli enti che si trovino in una situazione di dissesto finanziario. Quest'ultima previsione è posta, certamente, come garanzia,

ovvero come limite alla alienazione 'selvaggia' ai fini dell'abbattimento del debito. Alienazione, relativamente ai terreni, che ha caratterizzato il nostro Paese soprattutto a partire dagli anni Duemila, grazie anche alla previsione contenuta nell'art. 16, Co. I, del DPR n. 380/2001 che dà vita ai cosiddetti 'oneri di urbanizzazione', ovvero quei contributi che devono essere versati in favore di quei Comuni che concedono il permesso di costruire su parti del proprio suolo.

Tuttavia, nonostante il limite previsto dalla normativa e relativo alla alienazione dei beni, può argomentarsi che gli enti territoriali, che non presentano situazioni di dissesto finanziario ma che versano in situazioni di forte indebitamento o di impossibilità di coprire le spese per le funzioni pubbliche, sono piuttosto numerosi. Tali enti, dunque, potrebbero (e di fatto procedono già da tempo) alienare a soggetti privati i beni trasferiti dallo Stato, al fine di ottenere una immediata liquidità. È questo, a nostro avviso, uno degli aspetti del federalismo demaniale che desta maggiori preoccupazioni soprattutto con riguardo alla modifica del regime demaniale dei beni trasferiti che, come già indicato, entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali. La possibilità della modifica del regime demaniale, come osservato in dottrina,

suscita non pochi interrogativi, atteso che non appare in linea con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e si pone in contrasto con l'interesse generale della nostra collettività [Settis, 2010].

Da questa essenziale analisi della normativa sul federalismo demaniale appare evidente il rischio in essa insito: una progressiva privatizzazione/mercificazione del patrimonio pubblico che viene così sottratto al pubblico utilizzo e al godimento comune. Certo, si potrebbe obiettare che un bene valorizzato e rimesso in funzione è meglio di un bene lasciato in abbandono. Tuttavia, è bene continuare a interrogarsi sul dilemma che vede protagonisti la fruizione di un bene pubblico da parte della collettività, da un lato, e la sua privatizzazione con la successiva generazione di profitto solo per pochi soggetti, dall'altro. Ciò alla luce di quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale agli artt. 9, 41 e 42. In particolare, forme di privatizzazione sembrano intravedersi nella possibilità, prevista dal decreto, di far confluire tali beni in fondi di investimento immobiliari a cui partecipano anche i soggetti privati. Questi ultimi, al fine di assumere il controllo del bene, dovranno semplicemente versare nei fondi immobiliari proprietà di valore equivalente al bene medesimo (Settis, 2010).

Ora, in un Paese come l'Italia, dove la maggior parte degli enti territoriali si trova ormai alla paralisi finanziaria, non risulta difficile immaginare uno scenario in cui il più delle volte si opta per la alienazione del bene ceduto proprio per poter far fronte alle spese, anche quelle di natura ordinaria. Dunque, l'ipotesi della progressiva privatizzazione risulta particolarmente plausibile nelle aree

più depresse del Paese, ovvero quelle del Mezzogiorno dove abbondano i terreni agricoli e dove i processi di alienazione rischiano di innescare una ennesima speculazione edilizia e immobiliare (Svimez, 2015).

L'analisi fin qui condotta ci permette di leggere l'attuazione del federalismo demaniale all'interno del fenomeno della dismissione dei beni pubblici.

Dismissione finalizzata, in molto casi, a far quadrare i conti pubblici senza una visione di lungo termine capace di individuare nel bene la soddisfazione dei bisogni di tutti e capace di tendere, così come previsto dalla nostra Costituzione, al pieno sviluppo della persona umana, alla salvaguardia del paesaggio e all'utilità sociale (Algotino, 2010). Come ben osservato in dottrina, il riferimento al risanamento del debito pubblico, locale e nazionale, richiamato nel provvedimento normativo, gli attribuisce

una finalità prevalentemente congiunturale non delineando un orizzonte strategico [Galla, 2010].

Il bene pubblico, insomma, è considerato alla stregua di un *salvadanaio di terracotta, da fare a pezzi per prelevarne ogni spiccioli e gettarlo al vento* [Settis, 2010].

Alla luce di quanto esposto, deve infine evidenziarsi come la disciplina in materia di federalismo demaniale si inserisce, secondo una parte della dottrina con la quale si concorda, in un

processo di scomposizione dei consolidati schemi sulla demanialità, come la ricorrente dissociazione tra titolarità del bene e funzione demaniale dello stesso [Lo Conte, 2011].

Difatti

attraverso il passaggio di beni del demanio statale al patrimonio disponibile della Regione e delle autonomie territoriali, sembra essersi probabilmente realizzata una sorta di sdemanializzazione ope legis di alcune tipologie di beni demaniali, creando un nuovo regime giuridico trasversale la cui compatibilità con i principi costituzionali in materia è ancora tutta da verificare [Lo Conte, 2011].

All'interno di tale prospettiva, e a conferma delle preoccupazioni fin qui espresse sul futuro del demanio pubblico, rileva, inoltre, la previsione dell'art. 26 del decreto legge n. 133/2014, che prevede la possibilità per il Comune, in considerazione dell'eccezionalità della situazione economico-finanziaria del Paese, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria nazionale anche ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e di promuovere iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico volte allo sviluppo economico e sociale (...), la possibilità di presentare una proposta di recupero

dell'immobile anche attraverso il cambio di destinazione d'uso all'Agenzia del demanio, che è tenuta a valutarla, entro trenta giorni dalla ricezione della stessa, salvo opponga diversa ipotesi di utilizzo finanziata o in corso di finanziamento, di valorizzazione o di alienazione.

Il decreto TerreVive e la Banca delle Terre Agricole. Il ritorno all'agricoltura tra mito e realtà

Quanto fin esposto ci consente di inquadrare meglio l'oggetto della presente analisi, ovvero i limiti e opportunità derivanti dalla vendita dei terreni agricoli e a vocazione agricola. Per far ciò, dobbiamo partire dall'analisi del cosiddetto decreto sulle liberalizzazioni, ovvero il decreto-legge n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012. Ciò in quanto, lo scenario delineato dal federalismo demaniale si intreccia con quello delineato dal citato decreto al suo art. 66 relativo alla "dismissione dei terreni agricoli e a vocazione agricola". Quest'ultimo prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali individui i terreni agricoli e a vocazione agricola, di proprietà dello Stato, non ricompresi negli elenchi predisposti ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale, da locare o da alienare mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a 100.000 euro e mediante asta pubblica per quelli di valore superiore a 100.000 euro. Le Regioni, le Province e i Comuni potranno poi vendere o cedere in locazione i beni di loro proprietà agricola e a vocazione agricola compresi quelli attribuiti ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale. Ai terreni alienati o locati non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari. Ci interrogheremo più avanti sulla adeguatezza di tale vincolo temporale in un Paese dove la speculazione edilizia, nel corso degli ultimi 50 anni, ha distrutto una buona parte del paesaggio rurale.

La norma in esame prevede, anche in questo caso, all'art. 66, comma 9, che le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dovranno essere destinate alla riduzione del debito degli enti territoriali e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Quest'ultima previsione, relativa all'obbligo di destinare allo Stato parte dei proventi della vendita, è stata oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2013, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per

indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione dei beni di loro proprietà [e, dunque, per sottrazione del] potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari [Massa Gallerano, 2013: pp. 65-66].

Relativamente alla fase della cessione di tali terreni era stato stimato, nell'anno di approvazione del decreto, che la vendita di 338 mila ettari di terreni agricoli (Censimento agricolo, 2010) avrebbe fruttato allo Stato circa 6 miliardi di euro. Sui rischi di tale cessione ci siamo già espressi nella prima parte del presente lavoro. Tuttavia, è bene ricordarne alcuni di particolare rilievo: primo tra tutti la possibilità del cambio della destinazione d'uso una volta trascorsi i 20 anni di divieto previsti dalla norma; la possibilità, poi, di concentrare la terra nelle mani di poche grandi realtà in grado di permettersi l'investimento dell'acquisto rispetto a piccole realtà agricole, magari impegnate nella agricoltura biologica e a Km zero, alle quali sarebbe probabilmente preclusa, per ragioni economiche, la possibilità di partecipare al processo di acquisizione.

Quanto previsto dall'art. 66 del decreto-legge n. 1/2012 ha trovato attuazione tramite il cosiddetto decreto TerreVive del 20 maggio 2014 che ha sbloccato l'affitto e la vendita dei terreni di proprietà dello Stato. Gli obiettivi dichiarati nel decreto sono quelli di far rivivere la terra, favorire l'imprenditoria giovanile, consentire agli imprenditori agricoli di poter affittare o comprare un terreno dello Stato e riportarlo alla produzione agricola.

Tale procedimento prevede la collaborazione tra il Ministero delle politiche agricole e forestali (Mipaaf), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI, l'Agenzia del Demanio e l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (Ismea). Questi soggetti hanno sottoscritto, nell'ottobre del 2014, un Accordo di collaborazione istituzionale per le attività di gestione dei terreni agricoli e a vocazione agricola di proprietà degli enti territoriali e sin da subito otto Regioni hanno istituito le "banche della terra".

I terreni agricoli previsti dal decreto TerreVive si dividono in terreni di proprietà del demanio e terreni di proprietà degli altri enti. Nello specifico, il decreto prevede lo sblocco della vendita o dell'affitto (ed è questa, come vedremo, che può essere riscontrata una delle principali problematicità del provvedimento) di 5.500 ettari di terreni pubblici di cui: 2.480 ettari del demanio; 2.148 ettari del Corpo forestale dello Stato; 882 ettari del Centro Ricerche in Agricoltura (CRA).

Tali terreni, come si anticipava, potranno essere alienati o locati per una quota minima del 20% con preferenza ai giovani imprenditori agricoli.

La alienazione, come può leggersi nel testo del decreto, viene curata dalla Agenzia del Demanio attraverso una asta pubblica per i terreni di valore pari o superiore a 100.000 euro e attraverso procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, se di valore inferiore a 100.000 euro. Nelle alienazioni viene riconosciuto il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli. Nel caso in cui i terreni siano occupati è riconosciuto prioritariamente il diritto di prelazione in favore dei conduttori. In caso della mancata alienazione si potrà procedere alla locazione dei terreni previa pubblicazione del relativo elenco sul sito

dell'Agenzia del Demanio. La locazione, dunque, risulta secondaria rispetto alla vendita dei terreni. Ciò, a nostro avviso, non favorisce l'inserimento dei giovani (il più delle volte disoccupati) che vogliono dedicarsi all'agricoltura e fare della stessa il proprio mezzo di sostentamento.

Come già previsto dall'art. 66 del decreto sulle liberalizzazioni, ai terreni alienati o locati non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima dei 20 anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari. Un arco temporale che appare non sufficiente per la salvaguardia dell'attività agricola e del paesaggio in un Paese dove dal 1990 al 2005, secondo l'Istat, sono andati perduti 3 milioni 663.030 ettari di terreni agricoli, cioè una superficie maggiore di Lazio e Abruzzo messi insieme, e dove il suolo libero è diminuito in media di oltre il 17% (Martinelli, 2011). Un Paese dove, in una Regione, come la Calabria, la SAU è diminuita del 23,9% tra il 1982 e il 2010 e dove si è assistito ad un consumo estensivo di suolo agricolo anche in aree a rilevanza paesaggistica per l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, talvolta sotto il controllo della criminalità organizzata, come nel caso del Parco eolico di Isola di Capo Rizzuto. In definitiva, il decreto TerreVive, presentato da molti come un buon contenitore della materia, ha deluso una buona parte dei suoi destinatari per i contenuti previsti.

Passando alla nascita della cosiddetta 'Banca delle Terre Agricole', alcune precisazioni si rendono necessarie per poter delineare in maniera più dettagliata il quadro di riferimento normativo successivo al decreto TerreVive, che potremmo suddividere su due livelli: quello nazionale e quello territoriale.

Sul piano nazionale la legge che istituisce la 'Banca delle Terre Agricole' presso l'Ismea è la n. 154 del 2016. Obiettivo della legge è quello di

costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti (...).

Si tratta, dunque, di una banca data on-line che comprende esclusivamente terreni di proprietà pubblica e si alimenta tanto dei terreni che derivano dalle attività fondiari gestite da Ismea quanto da quelli appartenenti agli enti territoriali o da altri soggetti pubblici interessati alla vendita dei propri terreni (Strambi, 2018).

La Banca è accessibile gratuitamente dagli utenti interessati all'acquisto, che possono in tal modo prendere visione delle schede tecniche con la descrizione dei terreni in vendita e inviare la propria manifestazione di interesse a partecipare alla procedura competitiva ad evidenza pubblica.

Anche in relazione a tale norma, i dubbi che sono stati sollevati fino ad ora continuano ad essere presenti. Ciò in quanto, nonostante la precisazione da parte del Mipaaf e di Ismea sulla necessità di indirizzare i derivati della vendita delle terre a

interventi in favore di giovani agricoltori, non si può fare a meno di notare il Titolo della legge all'interno del quale viene inserita la creazione della 'Banca delle Terre', ossia: "Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica". Dunque, come sottolineato in dottrina, tale *ratio legis*

induce a ritenere che questo strumento in realtà sia stato pensato per proseguire l'opera di privatizzazione delle terre pubbliche già intrapreso da qualche anno [Strambi, 2018: p. 6].

Inoltre, permangono i dubbi in relazione alla previsione del solo istituto giuridico della vendita dei terreni rispetto alla locazione/affitto che, come già sopraindicato, riteniamo essere uno strumento più inclusivo se si vuole (realmente) parlare di 'ritorno alla agricoltura' da parte dei giovani. A tal ultimo riguardo, tuttavia, è giusto ricordare che l'ultimo censimento Istat (2021) ha confermato la crescita del 27% dell'affitto dei terreni agricoli rispetto al precedente censimento. Difatti, le aziende con terreni (solo) di proprietà si sono ridotte del 44% come numero e del 28% in termini di SAU (CREA, 2021). Nondimeno, è necessario sottolineare che nel nostro Paese, nel 2020, l'affitto di un terreno agricolo risulta molto più costoso rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea e anche per quanto riguarda il prezzo relativo alla vendita di un ettaro di terreno agricolo, l'Italia risulta essere il terzo Paese con il prezzo di acquisto più alto dopo i Paesi Bassi e il Lussemburgo (EUROSTAT, 2021).

Secondo gli ultimi dati Eurostat, 1 ettaro di terreno affittato in Italia è costato in media 837 euro all'anno, con picchi di 1.714 euro l'anno in Friuli-Venezia Giulia, più del doppio della media nazionale. In Puglia, la seconda regione per canoni di affitto più costosi in Europa, l'affitto medio annuale ha raggiunto una media di 1.310 euro. Seguono il Veneto con 1.243 euro all'anno, la Campania (1.136 euro), l'Umbria (1.118 euro) e il Piemonte (1.040 euro). Le prime quattro regioni dove l'affitto è più costoso in Europa sono tutte italiane. È costato 'solo' 242 euro in media affittare un terreno in Sicilia, 322 euro in Molise e 487 euro in Abruzzo [AgroNotizie, 2022].

Sul piano territoriale bisogna poi ricordare, poi, che in Italia la normativa relativa alla valorizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate è la legge n. 440/1978. Una legge quadro mai abrogata che (già) assegnava alle regioni il compito di censire le terre incolte o abbandonate. A ciò, si affianca la più o meno recente istituzione della 'Banca delle terre abbandonate e incolte', istituita dall'art. 3 della legge n. 123/2017. Tale norma, infatti, assegna ai Comuni del Mezzogiorno il compito di censire i terreni, le relative unità immobiliari e i fabbricati rurali in stato di abbandono di proprietà comunale. A seguito del Censimento, il Comune può procedere con la pubblicazione degli

avvisi rivolti ai giovani (tra i 18 e i 40 anni di età) ai fini della assegnazione dei beni censiti e sulla base della presentazione di progetti di valorizzazione.

Alla luce di quanto fin qui analizzato, non possiamo fare a meno di porci alcune domande. Tra le principali: è davvero così semplice per i giovani agricoltori accedere alla terra? L'intento del legislatore pare quello di favorire il ritorno all'agricoltura e all'imprenditoria giovanile in un contesto in cui la domanda sta aumentando. Ma in che modo? Di fatto, privilegiando la vendita della terra, principalmente ai fini dell'abbattimento del debito pubblico, si rischia di assistere a processi di alienazione da parte degli enti territoriali in favore di grandi realtà imprenditoriali del settore, attribuendo così un valore di mercato alla terra, alla sua lavorazione e, in ultima istanza, al cibo. In alternativa, forse, si sarebbe potuto optare per una visione meno aziendalistica della materia non collegandola all'abbattimento del debito e favorendo la locazione ad un costo minimo per i giovani (e anche per i meno giovani) agricoltori o aspiranti tali. Inoltre, prevedendo la possibilità del cambio della destinazione d'uso si rischia di condannare questi terreni alla cementificazione, a scapito della tutela del paesaggio. Tali rischi, immersi in un contesto di ristrettezze economiche e di debito degli enti territoriali, e della già citata previsione degli oneri di urbanizzazione, non rendono (in questo momento) eccessivamente speranzose le previsioni sul futuro dell'agricoltura, o per lo meno dell'agricoltura di nicchia fatta da piccole realtà che chiedono l'accesso alla terra e il ritorno ad un approccio rurale sostenibile.

Bibliografia

Agronotizie, Prezzi per l'affitto dei terreni agricoli, 8 aprile 2022, <https://agronotizie.imaginenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2022/04/08/prezzi-di-affitto-dei-terreni-agricoli-nel-2020-l-italia-segna-il-primato/74659>

Algostino A. (2010), *Perchè si scrive acqua e si legge democrazia*, Assemblea dei movimenti per l'acqua, Appello, Firenze, 18-19 settembre 2010, www.acquabenecomune.org/

Antoniol M. (2010), *Il Federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova

Borrello I. (2002), La cartolizzazione dei proventi delle dismissioni immobiliari, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 2, pp. 131 - 136;

Coldiretti Toscana (2021), *Economia: prezzo dei terreni agricoli al massimo dal 2013 in Toscana, nel 2021 + 0.9%*, 23 settembre 2022, link in: <https://toscana.coldiretti.it/news/economia/economia-prezzo-dei-terreni-agricoli-al-massimo-dal-2013-in-toscana-nel-2021-09/>

- CREA (2021), *Andamento mercato fondiario in Italia nel 2021*, Rapporto, Roma
- Eurostat, *Agricultural land prices: huge variation across the EU*, 30/11/2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211130-2>
- Eurostat, *Agricultural land prices by region*, on-line data, 11/03/2022, link: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/apri_lprc/default/table?lang=en
- Galla R. (2010), Il federalismo demaniale, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n.3/2010, p. 977
- ISPRA (2015), Il consumo di suolo in Italia, Rapporto218/2015, Roma
- Lo Conte G. (2011), Federalismo demaniale e regime giuridico dei beni pubblici, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1
- Lucarelli F. (2010), Il federalismo demaniale: problemi e proposte attuative, in A. Lucarelli (a cura di), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli
- Martinelli L. (2011), *Le conseguenze del cemento*, Altraeconomia Edizioni, Milano
- Massa Gallerano G. (2013), Il Federalismo demaniale tra crisi economica e riduzione del debito: verso la dismissione dei beni pubblici?, in *Le Regioni*, n. 3, pp. 51- 68.
- Napolitano G. (2004), La patrimonio dello Stato S.p.A. tra passato e futuro: verso la scomposizione del regime demaniale e la gestione privata dei beni pubblici?, in *Associazione italiana dei professori di Diritto Amministrativo*, Milano
- Nicotera V., Pizzetti F. (2010), *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it
- Oppo G. (2002), Patrimonio dello Stato e società per azioni, in *Rivista di Diritto Civile*, II, p. 495
- Police A. (2013), *Valorizzazione e gestione dei beni pubblici delle regioni e degli enti locali nel quadro del federalismo demaniale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 7:2/3(2013), pp. 823-844
- Police A. (2010), Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1
- Settis S. (2010), La Costituzione e i beni pubblici, in: *La Repubblica*, 24 agosto 2010
- G. Strambi (2018), *Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani*, Przeglad Prawa Rolnego Nr. 1 (22) – 2018,199-208.
- Svimez (2015), Rapporto sull'economia del Mezzogiorno del 2015, http://www.svimez.info/index.php?option=com_content&view=article&id=335&lang=it
- Zerman P. M. (2012), Il federalismo demaniale, tra interesse della comunità e risanamento del debito, in *Diritto e pratica amministrativa*, n. 6



GLI USI CIVICI NEL SUD D'ITALIA
ANTICHI E MODERNI DIRITTI, IMPORTANZA E ATTUALITÀ
DEGLI ASSETTI COLLETTIVI NELLA REALTÀ MERIDIONALE

Maria Athena Lorizio

Le proprietà collettive e gli usi civici nell'ordinamento giuridico italiano

Il tema di questo saggio è di grande interesse perché il mondo degli usi civici e più esattamente del demanio civico, ha inciso enormemente sulla realtà socioeconomica e territoriale del meridione d'Italia, ed è un mondo che il nostro ordinamento giuridico ha sottovalutato e quasi sempre ignorato¹.

Solo di recente la legge nazionale 20 novembre 2017 n. 168 ha riconosciuto i domini collettivi, comunque denominati, come “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”, in attuazione dei principi e garanzie di cui agli artt. 2, 9, e 42, 2° comma e 43 della Costituzione. Un gran passo avanti se si considera che nel vecchio Codice civile del 1865, nel codice civile vigente del 1942 e nella stessa Costituzione del 1947 la proprietà è solo la proprietà individuale di diritto romano, pubblica o privata, mentre sono escluse le varie forme di compossesso e diritti che fanno capo alle comunità originarie di derivazione germanica (cd. condominio a mani giunte o per facoltà separate)². L'art.42, 2° comma Cost. si limita ad assicurare la funzione sociale della proprietà privata e a renderla accessibile a tutti, ma è una norma di principio che ha avuto scarsa applicazione se si considera il peso che la proprietà privata ha avuto nella pianificazione del nostro territorio.

Nell'antico sistema comunitario di diritto germanico, non vi era divisione e attribuzione di quote come nella comunione di diritto romano, la comunità ed ogni comunista erano proprietari per intero della cosa comune che utilizzavano in modo congiunto e promiscuo per le necessità di sopravvivenza proprie e del

¹ La bibliografia è ricchissima- anche quella più antica riportata nel sito di APRODUC www.demaniocivico.it Tra gli Autori di maggior interesse V.Cerulli-Irelli, *Apprendere per Laudo -Saggio sulla proprietà collettiva-* Milano 2016; F.Marinelli, *Gli usi civici*, in- *Tratt.dir.comm.*,Milano2003; P.Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977. G.Cervati,*Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv.trim. pubbl.* 1967; una chiara sintesi in M.A. Lorizio, *Usi civici*, in *Enc.dir.*,1994.

² Una sintesi molto interessante sulle diverse proprietà e sulla proprietà collettiva del mondo giuridico germanico è in E.Conte, *Beni comuni e diritti collettivi tra storia e diritto inOltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M.R.Marella, Roma 2012,43-59, www.demaniocivico.it

gruppo. Era un utilizzo di sussistenza, limitato ai prodotti essenziali alla vita, che continua ad essere praticato ancor oggi dalle comunità originarie di abitanti delle zone montane ed interne del Nord e Centro Italia. Questo utilizzo rispettoso del territorio e dell'ambiente ha consentito di fatto la conservazione del patrimonio agro-silvo-pastorale delle comunità originarie. Ed è per questa ragione che il legislatore nazionale con il decreto Galasso del 1985 ha imposto il vincolo paesaggistico sull'intera categoria delle zone gravate da usi civici, inserendole tra i beni ambientali (art. 142, comma 1, lett. h del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto leg.vo 22 gennaio 2004 n.42).

Chiarimento sulle varie terminologie

“Uso civico” in senso tecnico è il diritto di utilizzare i prodotti del fondo, del bosco, del pascolo che appartengono ab origine alla comunità degli abitanti delle vallate e del territorio montano, ma nella prassi “uso civico” è diventato una espressione generica, di comodo, per indicare l'intera categoria delle proprietà collettive o domini e assetti collettivi.

Anche la “proprietà o dominio collettivo” è un termine generico di riferimento sia alla comunità di abitanti nelle sue varie tipologie che al patrimonio antico agro-silvo-pastorale che fa capo alla comunità stessa.

“Demanio civico” o “demanio di uso civico” è invece l'espressione specifica che indica il patrimonio collettivo della comunità originaria nel meridione d'Italia, dove in genere le antiche strutture comunitarie, le *Universitates* riconosciute con atto formale del re, hanno cessato di funzionare da tempo ed il patrimonio delle comunità costituisce il “demanio civico” aperto agli usi dei *cives* che li esercitano in conformità degli antichi regolamenti e consuetudini³.

L'uso civico nella dottrina

Sulla natura dell'uso civico in passato sono state sostenute teorie dottrinali diverse⁴. I demanialisti della scuola napoletana consideravano l'uso civico una servitù, un uso collettivo o un onere reale che gravava sul bene privato e che rappresentava un ostacolo al libero godimento della proprietà individuale e quindi andava abolito.

Queste tesi sono oramai superate. Gli usi civici sono diritti reali parziari che fanno capo alla comunità originaria di abitanti insediata in un determinato

3 A.Bulgarelli Lukacs, *I beni comuni nell'Italia Meridionale: le istituzioni per il loro management in Glocale Riv. Molisana di storia e scienze soc.9-10 2015*; G.P. Cassandro, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia Meridionale*, Napoli 1924;

4 G.Raffaglio, *Diritti promiscui, demani comunali e usi civici*, Milano 1939;

territorio. Gli Autori più recenti li considerano diritti di un condominio particolare (per facoltà separate) fra utenti e titolari delle terre gravate, che deriva dal cd. condominio a mani giunte di tradizione germanica, e che è destinato a trasformarsi – con la liquidazione per scorporo e per canone – nel condominio frazionario di diritto romano. Questa tesi è stata recepita nella legislazione generale sul riordino degli usi civici del 1927/28⁵.

I diritti d'uso civico sono diritti esistenziali ed inviolabili che assicurano la vita dell'uomo ed insieme del gruppo di appartenenza e corrispondono ai moderni diritti primari garantiti dalla costituzione (art. 1 cost.). E' per questo che i diritti civici non si perdono mai e non possono essere rinunciati o soppressi.

In senso proprio l'uso civico consiste nell'utilizzazione promiscua, in natura e solidale dei beni necessari alla vita dei *cives* residenti e contestualmente allo sviluppo della comunità di cui il *civis* è parte (*communitas civium*).

È per questa ragione che il patrimonio antico agro-silvo-pastorale della comunità non è soggetto alle regole di diritto comune ed ha uno speciale regime di conservazione e tutela di natura pubblicistica. Nel nostro ordinamento giuridico, i beni soggetti alle leggi sugli usi civici non possono essere alienati se non previa autorizzazione dell'ente di controllo, e nei soli casi in cui non servono alla comunità⁶, i beni collettivi non possono essere divisi od usucapiti, la destinazione agro silvo pastorale non può mai venir meno o essere mutata se non nei casi in cui la diversa destinazione sia di maggior beneficio per la collettività, e comunque con la clausola del ritorno delle terre alla destinazione originaria quando viene meno lo scopo della diversa utilizzazione (art. 41 regol. del 1928).

Gli usi civici in re propria e gli usi civici in re aliena

Occorre ancora distinguere tra gli usi civici esercitati dalla collettività su beni di un terzo (*jus in re aliena*) e gli usi civici esercitati sui beni di proprietà della comunità stessa (*jura in re propria*), perché non solo la disciplina ma la storia fra le due categorie è completamente diversa.

a) Gli usi in re aliena sono gli usi civici esercitati in passato dalla popolazione sulle fertili terre dell'ex feudatario e dei suoi aventi causa. Con le leggi liquidative del decennio napoleonico, le terre dell'ex feudatario furono liberate dagli usi e quindi, diventate allodiali ed entrate nel regime di diritto comune,

5 Le leggi del decennio napoleonico e degli stati preunitari sono riportate in gran parte nel *Codice degli usi civici*, di L.Acrosso e G.Rizzi

6 Art. 12 l.16 giugno 1927 n.1766 sul *riordinamento degli usi civici* nel *Codice Acrosso/Rizzi cit.* F. Adornato, *Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria*, nota a Cass.S.U.10.XI.1980 n.6017 in *Giur.I*,1,1621.

potevano essere liberamente alienate a terzi⁷. Ma anche dopo le leggi abolitive, la popolazione del feudo continuò di fatto ad esercitare gli usi civici come nel passato anche sulle terre allodiali rivendicando gli antichi diritti d'uso di cui i *cives* erano titolari.

A fine 700, sotto la spinta delle teorie illuministiche, delle nuove tecnologie e dei mutamenti sociali che portarono alla cessazione *dell'ancien régime*, la feudalità fu abolita con i suoi abusi e privilegi, il mondo feudale si aprì ai traffici, al libero commercio, agli scambi monetari.

Si formò così una nuova classe, la società borghese che soppiantò il vecchio mondo feudale chiuso e legato alla terra in una economia di sussistenza. Nella società capitalista ed industriale dell'800, gli usi della collettività dei *cives* erano considerati un impedimento all'impiego delle nuove tecniche agricole e quindi un ostacolo al maggior profitto e sviluppo della proprietà individuale. Nel meridione nell'ex Regno di Napoli, gli usi civici sul demanio feudale furono liquidati con il complesso sistema previsto dalle leggi del decennio napoleonico (1806/1816)⁸.

b) Gli usi civici che non cessano e non si perdono mai sono gli usi *in re propria*, gli usi che la comunità esercita sul proprio patrimonio antico agro silvo pastorale e che consistono nel diritto di utilizzare i prodotti della terra per le necessità di vita e sopravvivenza della stessa comunità.

Questi usi ebbero la loro massima espressione in epoca medioevale, e continuarono ad essere esercitati anche dopo le leggi abolitive della feudalità, nei demani civici aperti dove le vecchie *Universitates* si erano sciolte e i fertili latifondi agricoli erano coltivati da tutti i *cives* residenti in base agli antichi regolamenti e consuetudini.

I moderni usi civici

Nella società attuale la tipologia dell'uso civico è cambiata: l'uso civico non è più soltanto l'antico diritto di acquisire ed utilizzare i beni materiali necessari alla vita, ma anche il diritto della società contemporanea di accesso ai beni immateriali, il diritto alla cultura, alla salute, al viver sano in un ambiente non inquinato, internet, l'accesso agli strumenti, alle tecnologie ed al progresso. In una società che cambia, cambiano anche gli strumenti necessari alla vita di ogni essere umano, le sue necessità e stile di vita.

⁷ F.Schupfer, *L'allodio, Studi sulla proprietà dei secoli barbarici*, Bologna 1981. Ristampa dell'edizione di Torino 1885;

⁸ Nel Codice Acrosso /Rizzi *cit.*

Le comunità originarie di abitanti

Consideriamo ora il regime delle comunità originarie di abitanti, le diverse forme di gestione e strutture del patrimonio antico comunitario che si sono sviluppate nelle diverse parti del nostro territorio, nelle aree montane del Nord Italia, nelle ex provincie dello Stato pontificio del Centro Italia, e in particolare la situazione del demanio civico nel meridione d'Italia.

La comunità originaria di abitanti risale ai primi insediamenti stabili che si sono formati con strutture diverse nelle varie epoche storiche in un rapporto quasi sempre conflittuale con gli altri poteri e le altre classi sociali.

Le comunità originarie nelle varie regioni d'Italia, pur avendo strutture e storie diverse, hanno un regime giuridico speciale che è comune a tutte le comunità e collettività di abitanti comunque denominate: indivisibilità ed inalienabilità dei beni, imprescrittibilità dei diritti di uso civico che non si perdono mai né possono essere rinunciati, anche se non utilizzati di fatto né usucapiti i possessi *sine titulo*, perpetua destinazione del patrimonio agro-silvo-pastorale per le necessità di vita e sopravvivenza della collettività.

È un regime di natura pubblicistica che si evolverà nel regime comunale quando nei sec. XI e XII acquisterà forza e potere il comune amministrativo moderno formato da tutti i residenti. Ma anche nella coesistenza con il comune amministrativo, urbano e rurale, la comunità degli originari continuerà a ritenersi esclusiva proprietaria del suo patrimonio antico e cercherà sempre di opporsi alle mire espansionistiche dell'ente locale.

Come detto, se il regime giuridico è unitario, diversa è la storia e lo sviluppo delle comunità originarie di abitanti nelle varie epoche e nelle diverse realtà territoriali.

Nelle regioni del Nord, le comunità originarie sono comunità chiuse a carattere familiare ed intergenerazionale. Esse hanno continuato a gestire il proprio patrimonio antico agrosilvopastorale in conformità delle regole consuetudinarie di diritto germanico, in piena autonomia con propri organi, statuti e regolamenti. Sono ancora numerose nelle regioni alpine dove, pur modernizzandosi nelle strutture e nella modalità di gestire, hanno mantenute le antiche denominazioni e regole di vita. Tra le più importanti le consorterie del Piemonte e Val d'Aosta, le antiche regole del Veneto abolite con le leggi del regno italico del 1805/06 e ricostituite a norma delle recenti leggi regionali, le Vicinie del Friuli, i Comunelli del Carso triestino, etc. Queste comunità, che costituiscono la grande categoria delle *comunioni familiari montane*,⁹ hanno fin dall'origine amministrato gli antichi patrimoni in piena autonomia, come comune rurale accanto ai comuni urbani, mantenendo i possessi originari e conservando i propri stili di vita.

⁹ Le leggi sulla montagna sono l. 25.7.1952, n.991 art.34; l. 3.12.1971 n.1102 art.10 ss.; l.31.1.1994 n.97 art.3 norma di direttive sulle "organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali"

Nel Centro Italia, negli ex stati pontifici, le Università agrarie, comunanze e partecipante agrarie, formate dalle associazioni di fatto degli allevatori delle mandrie di bestiame e degli agricoltori che coltivavano i fondi collettivi, furono riconosciute come imprese con personalità giuridica a finalità sociale soltanto con la legge 397 del 1894, che è la prima legge dello Stato unitario sui domini collettivi. Dato il sistema fortemente accentratore dell'amministrazione pontificia, la legge fu ottenuta solo quando le ex provincie pontificie furono annesse all'Italia unita dopo aspre lotte sociali e la pressione esercitata sul Parlamento dal deputato avv. Zucconi¹⁰.

Le associazioni riconosciute hanno avuto vita breve, soffocate dalle leggi di epoca fascista del 1924/27 che introdussero e privilegiarono il sistema della quotizzazione delle terre agricole per la formazione della piccola proprietà contadina con la conseguente privatizzazione delle terre collettive.

La legge 397 del 1894 fu infatti abrogata dalla legge 8 marzo 1908 n. 76 unitamente alle leggi di liquidazione delle servitù civiche di pascere, seminare e legnatico perché ritenute di scarso valore economico (*T.U. 24 giugno 1888 n. 5489*)

La stessa legge 1766/1927 prevedeva, all'art. 25, lo scioglimento delle Università agrarie quando il patrimonio diventava insufficiente ai bisogni degli utenti e quando vi erano motivi per ritenere inutile o dannosa la stessa esistenza dell'ente.

Le proprietà collettive nel meridione d'Italia

Diversa la storia delle proprietà collettive nei territori del Sud Italia, nell'ex Regno di Napoli dove i patrimoni delle comunità originarie erano amministrati dalle *Universitates* costituite da gruppi di famiglie della stessa comunità che chiedevano al sovrano di essere riconosciute come *Universitas* con atto formale per amministrare i beni comuni. Dove non si era formata l'*Universitas*, o questa aveva cessato di funzionare, il patrimonio della comunità originaria era aperto agli usi di tutti i cives residenti, che formavano l'*universitas civium* e costituiva il demanio civico universale.

Il termine "demanio civico" che risale al *dominium* romano è il termine usato nella prassi per i patrimoni agro silvo pastorali delle comunità originarie del Sud Italia (*v. supra sub 2*).

Nel feudo meridionale il rapporto fra l'*Universitas* ed il feudatario è stato sempre molto conflittuale. La causa va ricercata nel particolare contesto socioeconomico del feudo normanno, che nel sec. XI si era molto differenziato dal feudo

¹⁰ Le leggi dell'ex Stato pontificio abolitive delle servitù di pascolo, semina e legnatico sono pubbl. nel Codice Acrosso /Rizzi cit; le lotte sociali per il riconoscimento giuridico delle Università e associazioni agrarie sono esposte con molta vivacità da P. Grossi, *op.cit.* p. 323 ss.

franco e longobardo, caratterizzato dal rapporto di vassallaggio e di servizio con il re. Si trattava di un rapporto concessorio e temporaneo nel quale il signore riceveva dal re il feudo (beneficio) e in cambio giurava fedeltà (omaggio) e si obbligava a tutte le prestazioni feudali (servizio militare, pagamento dei tributi e tutti gli oneri propri del feudo). Il feudatario non poteva disporre delle terre del feudo né trasferirlo agli eredi e, quindi, in mancanza di discendenti, il feudo tornava al sovrano.

Nel meridione d'Italia, nel feudo normanno, dopo il 1000, la natura del rapporto feudale cambiò, il signore cominciò a disporre delle terre del feudo a favore dei propri eredi e di terzi e così il feudo divenne ereditario e patrimoniale.

La natura patrimoniale ed ereditaria del feudo normanno fu riconosciuta nella Assise di Ariano Irpino del 1040/42 volute da re Ruggero di Altavilla per sancire il nuovo ordinamento e nella quale furono stabilite le regole per il buon governo delle terre feudali¹¹.

Nelle società rurali ad economia chiusa del mondo medioevale l'utilizzo diretto, promiscuo ed in natura dei beni e diritti della comunità originaria è stato massimo alle origini, nell'alto medioevo, anche se i conflitti con il signore erano continui. Anche quando il territorio abitato veniva infeudato, l'infeudazione faceva salvi i diritti di uso civico del popolo del contado.

Il feudatario si impossessava di fatto delle terre agricole più fertili di originario possesso della comunità dei *cives* e le concedeva in enfiteusi o in colonia alle famiglie contadine. E così i coloni e gli enfiteuti, proprietari e possessori *ab origine* delle terre infeudate, oltre ad essere defraudati dei loro diritti, erano anche tenuti a pagare il canone al signore (la terza, la quinta del prodotto, etc.) e viveva del poco che restava. Alla comunità dei *cives* restavano le terre marginali, in pratica il legnatico dei boschi e i pascoli per l'allevamento del bestiame.

È la cd. proprietà divisa fra il signore direttario e il colono utilista che viveva con le *utilitates* residue del fondo dopo aver pagato la corrisposta al signore.

Era una economia di sussistenza, dove il colono e l'enfiteuta erano legati alla terra da un rapporto che durava l'intera vita del colono. La vita misera della popolazione del contado, ridotta in stato di servitù (cd. servitù della gleba) fu tra le cause che portarono alla cessazione della feudalità a fine '700.

Ma la situazione della classe rurale non migliorò nemmeno con le leggi abolitive del feudo e degli abusi e privilegi feudali, quando sull'onda della Rivoluzione francese, si costituì il Regno di Napoli, e i napoleonidi governarono per un decennio, fino al ritorno dei Borboni d'Austria (1806-1816).

Con le leggi del decennio napoleonico si provvide a ripartire il demanio feudale in due parti, una parte rimaneva in proprietà all'ex feudatario, liberata dagli usi

¹¹ F. Marinelli, "La terra è di Dio- I beni collettivi tra storia e diritto" L'Aquila 2020.

civici e costituiva l'allodio (*v. supra sub 4*) mentre l'altra parte era assegnata all'Università o al Comune con un procedimento assai complesso di quotizzazione ed assegnazione delle quote alle famiglie contadine più povere.

Gli usi civici sulle terre dell'ex feudatario erano liquidati con un corrispettivo in natura o in canone a favore della popolazione che perdeva i suoi diritti di utilizzo dei prodotti, mentre la parte più vicina all'abitato, come detto, veniva assegnata all'Università che doveva provvedere a formare le quote da ripartire tra gli aventi diritto che diventavano così possessori/proprietari delle terre.

L'art. 32 del decreto 3 dicembre 1808 di Gioacchino Napoleone disponeva infatti, che: "*i cittadini concessionari saranno riguardati come padroni delle quote ad essi spettanti*". Il sistema della legge tendeva a trasformare i poveri contadini del sud in una nuova classe di piccoli proprietari/ imprenditori agricoli, risolvendo così il problema della miseria atavica del meridione. Ma i napoleonidi non avevano previsto contributi finanziari o sussidi di qualsiasi genere a sostegno dei possessori proprietari delle quote. Fu così che gli assegnatari furono in genere costretti a rivendere le loro quote al vecchio padrone che le riaffittava agli stessi ex affittuari o coloni, che continuavano così a coltivare quelle terre su cui avevano diritti di proprietà/possesso *ab origine* scomputando l'affitto dal prezzo. Alla fine, intervenne il legislatore a vietare le vendite per un decennio, che fu successivamente prorogato ad un ventennio (art. 185 della legge 12 dicembre 1816 *sull'amministrazione civile e art. 1 del decreto 6 dicembre 1852 di Ferdinando II di Borbone*). L'attuazione delle leggi liquidatrici si risolse quindi in un fallimento. La situazione fu poi aggravata da un contenzioso infinito con gli ex feudatari, che in alcune aree dura tuttora (ad es. il processo delle terre quarte ad Eboli e nel Comune di Battipaglia). Questa è la tragedia delle terre del demanio civico nel Sud d'Italia.

La società borghese e le nuove tecnologie

Come già detto *supra sub 4*, nell'800, con le nuove tecnologie, e le nuove regole di mercato e della finanza, la società si trasformò radicalmente, si aprì ai traffici commerciali, al libero scambio dei beni, si svilupparono le città e le aree urbanizzate, le infrastrutture, le reti stradali di collegamento, si crearono nuovi posti di lavoro. Con la rivoluzione industriale si sviluppò una nuova classe sociale, la classe media borghese impiegatizia ed operaia. Le nuove tipologie di lavoro portarono allo spopolamento delle aree interne e marginali. Le comunità a base familiare ed intergenerazionale non seppero partecipare a questi processi di modernizzazione e trasformazione sociale, restarono ai margini e le aree montane e vallive e le aree interne divennero sempre più povere ed isolate.

Mentre nelle grandi aree industriali del Nord Italia le forze sociali si organizzavano per difendere e migliorare le condizioni di lavoro nelle fabbriche e nei settori produttivi, nelle regioni meridionali i movimenti contadini cercavano di

riprendere il possesso delle terre collettive rimaste abbandonate e sottoutilizzate, mentre i grandi latifondi agricoli erano sfruttati dalla grossa proprietà. Le occupazioni delle terre erano sostenute dalle associazioni sindacali e dai partiti politici, mentre rimanevano assenti le comunità originarie, che avevano lasciato di fatto la gestione dei loro patrimoni al comune di competenza territoriale. Ma, come vedremo *sub 8*, l'amministrazione dei comuni fu pessima e spesso in conflitto di interessi con la comunità dei *cives*.

Gli usi civici nel Sud

Nelle regioni meridionali del Regno di Napoli che comprendeva anche l'Abruzzo e il Molise, la comunità originaria degli abitanti è stata condizionata fortemente dalla coesistenza con i poteri feudali, le Università non riuscirono a mantenere il controllo dei propri patrimoni e così cessarono di funzionare. Venute meno le strutture della *universitas*, il patrimonio agro silvo pastorale della comunità originaria rimase aperto agli usi di tutti i residenti, i *cives*, che li esercitavano in base alle vecchie regole consuetudinarie approvate dagli antichi statuti e regolamenti locali. L'insieme dei *cives* costituiva l'*universitas civium*, da cui è derivato il termine "*demanio civico universale*" proprio degli Stati del Sud (*supra sub2*).

Ma nella gran parte del territorio, la mancanza di enti e strutture autonome ha avuto come conseguenza il subentro dell'ente comune nell'amministrazione dei beni della comunità. Come già detto *supra sub 6*, alla cessazione del sistema feudale, con le leggi dell'ex regno di Napoli, furono affidate all'Università le operazioni di verifica delle terre e di quotizzazione ed assegnazione delle quote. Nelle provincie in cui mancava o non funzionava la vecchia Università, tutte le operazioni previste dalle leggi liquidatrici erano esercitate dal comune di competenza territoriale.

Dai vecchi contenziosi di fine '800 e primo '900, si apprende che la gestione comunale è stata in genere molto carente ed inadeguata, con bilanci passivi e soprattutto in palese conflitto di interessi con la comunità locale. I comuni non sono stati buoni amministratori, non hanno tenuto conti e bilanci separati, hanno spesso considerato i beni della comunità come beni patrimoniali, e se ne sono serviti per le esigenze di bilancio dell'ente.

L'assenza delle *Universitates*, la lontananza dal potere centrale, una classe rurale immiserita dal lavoro al servizio del barone, lo strapotere locale hanno portato all'abbandono dei grossi latifondi agricoli, dei ricchi pascoli della comunità e l'occupazione *sine titulo* delle terre migliori con il conseguente degrado del territorio. Tutti questi fattori negativi hanno determinato il fallimento dell'intero sistema delle leggi liquidatrici del decennio napoleonico che avrebbero dovuto favorire la creazione di una nuova e moderna classe rurale.

La gestione comunale ha avuto un'altra conseguenza ancora più grave, ha impedito il formarsi di una vera e propria cultura di governo da parte della comunità locale. Dalle vecchie cronache risulta che non ci sono state a livello di comunità vere e proprie esperienze di gestione autonoma, né ci sono stati amministratori capaci e in grado di risolvere le problematiche ed esigenze della popolazione contadina.

La gestione comunitaria nella realtà del meridione

Il grosso problema che si pone ancor oggi per i demani civici del Sud Italia riguarda la necessità di ricostituire le gestioni comunitarie nei territori dove le vecchie strutture a un certo punto hanno cessato di funzionare, mentre nelle aree dove non sono mai esistite, esse vanno costituite *ex novo*.

Su questi problemi vi è ancora una assoluta carenza normativa, confermata anche dalla recente legge 168/2017 sui domini collettivi (*sub b 1*).

La legge 168 è modellata sul sistema delle comunità originarie e intergenerazionali delle aree montane del Nord a base familiare e quindi ignora i problemi delle gestioni collettive delle regioni del Sud Italia. La legge 168 infatti stabilisce che dove mancano gli enti di gestione, i beni delle comunità titolari sono gestiti dai comuni con amministrazione separata, mentre la costituzione di nuovi enti è prevista solo per i beni civici frazionali, su richiesta delle popolazioni interessate. Il che significa ignorare i grossi conflitti secolari tra comunità e comune amministrativo e le carenze della gestione comunale.

Vi è poi il problema della elezione e rinnovo degli organi degli enti di gestione. La legge 168 richiama il sistema della legge 17 aprile 1957 n. 278 che riguarda però l'elezione degli organi dei piccoli comuni e non può essere applicata per eleggere gli organi dei nuovi enti di gestione della legge 168 che hanno ora per legge personalità giuridica di diritto privato (*art. 2, comma 4 l.*).

Le comunità locali devono acquisire la capacità e gli strumenti necessari per gestire il proprio patrimonio. Il mondo della solidarietà, della autonomia statutaria e della sussidiarietà a livello locale può costituire un'alternativa valida a superare le carenze e la crisi di valori del mondo contemporaneo. Il che significa anche affrontare i problemi sociali più importanti, il problema dell'occupazione, del disagio sociale, del consumismo, della tutela ambientale.



PARTE II

LA MULTIDISCIPLINARIETÀ DEGLI USI CIVICI



INTRODUZIONE

Rosetta Alberto

In questa sessione del libro si affronta un argomento che a me sta particolarmente a cuore e che vorrei chiamare terre di uso civico, demani civici, piuttosto che terre gravate da uso civico, proprio per individuarne la titolarità del diritto che è in capo alla popolazione e non in capo alle amministrazioni comunali. Tale diritto, pur tra alterne sorti, permane e devo dire tra l'altro che per fortuna resiste.

Qui voglio citare proprio un'affermazione molto efficace, che mi è piaciuta molto, del professor Marinelli: resistono nonostante la legge. Questo perché sono le realtà storiche che legittimano la persistente di questi domini collettivi che possono giocare, soprattutto in questo periodo post pandemico che ci rimanda a nuovi bisogni, un ruolo importante e utile. Possono rappresentare oggi qualcosa di quanto mai vitale per la tutela dell'ambiente e per la sostenibilità dei nostri territori. L'uso civico è un diritto che resiste, non è una reliquia storica come si vorrebbe a volte far passare per stigmatizzarne l'anacronismo.

È un patrimonio collettivo da preservare e tramandare alle future generazioni, un patrimonio di sostenibilità ambientale e sociale.

Oggi è necessario un confronto con i sindaci su casi territoriali, sui problemi concreti che incontrano nella gestione quotidiana. In questa sessione, c'è l'occasione di avere i maggiori esperti della materia, un parterre importante essendo tra i maggiori cultori della materia.

La sessione inizia con l'intervento di Marinelli. Non sta certo a me dire chi è il professor Marinelli, lo conoscono tutti. È professore ordinario dell'Università dell'Aquila, si è occupato prevalentemente, nella sua attività professionale e nella sua attività accademica, di usi civici di cui è uno dei principali studiosi italiani. Studioso di storia delle bonificazioni, di diritto reale e dei contratti di appalto, tra le sue principali pubblicazioni, ne cito solo due tra le tante: gli usi civici nel trattato di diritto civile e commerciale e miti e riti della proprietà. Assetti fondiari collettivi. Il professor Marinelli pone l'attenzione sull'inquadramento storico-giuridico della materia. Sofferma l'attenzione nella differenza che esiste tra le legislazioni regionali, perché differenti sono le situazioni locali e perché, come ha affermato il professor Paolo Grossi, Presidente emerito della Corte Costituzionale, cultore appassionato della materia, la realtà delle proprietà collettive è una realtà particolaristica che può variare da Regione a Regione, da zona

di montagna e zone di pianura. Un altro aspetto importante sottolineato è su cosa può cambiare, se cambia, con la nuova e ultima legge, con le disposizioni contenute nella legge n. 168/2017 sui demani collettivi? Se può cambiare qualcosa o se è un tentativo, lo dico a livello di provocazione, di unificare le due Italie che ancora in tema di usi civici registriamo?

L'altro lavoro è quello della professoressa Alessandra Bulgarelli, docente di Storia economica, presso l'Università Federico II di Napoli. La professoressa Bulgarelli è una appassionata della materia. I suoi ambiti di ricerca sono strettamente focalizzati sulle economie del Mezzogiorno d'Italia. Io sono rimasta particolarmente colpita da un suo articolo, pubblicato in una rivista locale molisana di storia e scienze sociali, che s'intitola i beni comuni dell'Italia meridionale. Le istituzioni e il loro management.

Il professor Marinelli ha citato la Ostrom che ha dimostrato come le istituzioni di regolamentazione locale delle risorse comuni siano stati nel mezzogiorno uno strumento importante ed adeguato a gestirle in maniera sostenibile ed efficiente.

Anche la professoressa Bulgarelli si pone una serie di domande, tra le quali esisteva nell'Italia meridionale una matrice endogena che ha assunto un ruolo significativo nella governance? E quali erano? cosa hanno rappresentato e cosa rappresentano le terre di uso civico nel Meridione d'Italia? In base alla sua esperienza quale soluzione proporrebbe ai Comuni interessati al censimento di tali beni? Quali erano i diritti di accesso alle risorse? Quali le parti in gioco? Quali interessi avevano? Che tipo di conflitti sorsero in relazione all'uso di tali beni?

Abbiamo parlato dell'importanza sociale, dell'inclusione e abbiamo parlato di, come dire, aspetti economici, che non significa necessariamente monetari, ma significano molto di più in termini di coesione sociale, in termini di sviluppo dei territori.

Alessandra Corrado, professoressa associata in sociologia dell'ambiente e del territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, e Giuseppe Gaudio, ricercatore presso il CREA si sono occupati della rilevanza sociale circa l'utilizzo delle terre soggette a usi civici e sulle opportunità per creare sviluppo, integrazione, comunità nei territori fragili che hanno perso il presidio umano e per i soggetti deboli, quali migranti, disoccupati, giovani, ecc.

Il dottor Francesco Saverio Oliverio, Dottore di ricerca in Politica, Cultura e Sviluppo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, svolge quotidianamente ricerche sul nostro territorio. Ha seguito un progetto di ricerca, in particolare su commons e sviluppo territoriale sostenibile con la professoressa Annamaria Vitale. Ha scritto numerosi contributi su beni comuni e usi civici in numerose riviste scientifiche e divulgative. E' laureato

in Scienze per la Cooperazione e lo Sviluppo. Ci ha parlato del legame che c'è tra i beni comuni, demani collettivi e terre civiche e su quali sarebbero per i Comuni le soluzioni più idonee per una corretta forma di amministrazione, assegnazione ed uso dei beni collettivi.

Con l'ingegnere Rita Laurenzano ci si propone di dare un supporto reale e concreto ai Comuni calabresi grazie all'esperienza maturata nel corso della sua attività professionale e nella sua duplice veste di consulente degli enti locali e di Vicepresidente della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva. Il suo lavoro rappresenta una utile guida per un ente locale che vuole affrontare e tentare di risolvere proficuamente le problematiche connesse agli usi civici attraverso una corretta gestione dei relativi procedimenti amministrativi. Sofferma l'attenzione sulle competenze che la legge regionale calabrese assegna all'ente gestore dei diritti della collettività e sui profili tecnici e sulle difficoltà operative della norma.



LA DIREZIONE OSTINATA E CONTRARIA DEGLI USI CIVICI

Fabrizio Marinelli

Non bisogna avere paura degli usi civici, sebbene gli usi civici siano un istituto particolare che non risponde alle logiche ed alle ordinate simmetrie del diritto civile. In un mio saggio di qualche anno fa ebbi a scrivere che gli usi civici vanno “in direzione ostinata e contraria”, utilizzando una frase di Fabrizio De André. Ma questa direzione ostinata e contraria che viene da lontano e guarda al futuro, ha uno scopo fondamentale, cioè quello di preservare i beni di uso civico da una circolazione privatistica che avrebbe quasi certamente portato alla loro scomparsa.

Questo concetto è stato espresso prima di me, molto prima di me e molto più autorevolmente di me, nei primi anni dell’800, da David Winspeare che, nonostante il nome inglese, era il Procuratore generale della commissione feudale napoletana, il quale, chiamato ad occuparsi della disciplina degli usi civici da Gioacchino Murat, si rese conto che quei vasti terreni avevano bisogno di una disciplina diversa da quella dei terreni di proprietà privata, che proprio in quegli anni iniziavano a circolare, ovvero ad essere venduti e ad essere comprati. C’era stata l’eversione della feudalità, quindi i terreni erano stati frazionati. Iniziava la loro circolazione moderna, in un’economia di tipo liberale. Il procuratore Winspeare si rende conto che l’uso civico, i beni di uso civico, non possono circolare come gli altri, perché in caso contrario scomparirebbero.

La legge fondamentale in materia di usi civici, cioè la n. 1766 del 1927, recepisce la disciplina della commissione feudale meridionale, il che ci fa anche riflettere sulla natura tipicamente meridionale di questa disciplina. Perché è una disciplina che la Commissione feudale napoletana evidenzia sulla base delle particolari caratteristiche socio-giuridiche dell’Italia meridionale.

Il feudo meridionale napoletano è diverso dal feudo franco. Qui andiamo molto lontano nel tempo, quando Ruggero II, re di Sicilia, nell’assise di Ariano del 1140, stabilisce le connotazioni del feudo meridionale. Un feudo che è infatti pressoché una enfiteusi basata su di un patrimonio; sostanzialmente non c’è quell’aspetto personale che troviamo nel feudo franco, e questo influenzerà notevolmente prima i lavori della Commissione feudale e poi, 120 anni dopo, il

lavoro di quegli studiosi che hanno scritto la legge del 1927. Legge del '27 che, a mio parere, non viene abrogata con la nuova legge n. 168 del 2017.

Una legge, quest'ultima, che dal punto di vista dei principi è molto positiva, perché stabilisce che questi beni sono costituzionalizzati, cioè devono essere difesi perché rispondono a valori che si trovano espressi all'interno della Costituzione. Poi la legge del 2017 stabilisce alcune novità. Per esempio, riduce notevolmente il ruolo della Regione, valorizzando l'autonomia degli enti esponenziali dei domini collettivi, cioè i Comuni e quelle che un tempo si chiamavano amministrazioni separate. Questi enti esponenziali guadagnano dalla nuova legge una grande autonomia che, per la verità, avevano anche prima, soprattutto nell'arco alpino, ma che difficilmente veniva riconosciuta.

Come è stato notato la legge tende a unificare i beni civici italiani. In realtà la materia degli usi civici aveva una connotazione fortemente meridionalista, eppure la proprietà collettiva era molto diffusa nell'arco alpino, con una differenza: noi chiamiamo proprietà collettiva aperta quella che arriva dalla Sicilia alla Pianura padana nella quale il cittadino idealmente proprietario degli usi civici lo è sulla base della residenza (cosiddetto *incolato*). Se prendo la residenza in un comune dove si trovano gli usi civici faccio parte di quella comunità. Il bene collettivo è di proprietà degli utenti, quindi si può definire come una comunione senza quote. Io non possiedo una quota però faccio parte della comunità proprietaria. Invece, al Nord, gli usi civici sono detti chiusi perché non basta la residenza, bisogna essere discendenti degli antichi originari: per cui se io prendo, come racconto spesso, la residenza a Cortina d'Ampezzo non divento partecipante della comunità delle Regole ampezzane perché non discendo da un antico originario. Quindi il mio amico Stefano Lorenzi, che è il segretario delle Regole ampezzane, non potrà iscrivermi sul registro delle Regole. Tra l'altro i beni delle Regole dell'arco alpino non sono regolati dalla legge del 1927, ma sono disciplinati dalle leggi sulla montagna, il che conforta la tesi, di cui parlavamo prima, che con la legge n. 168 del 2017 si sia voluto unificare questa disciplina rendendola omogenea per tutta la penisola. Una disciplina che valorizza l'autonomia degli enti esponenziali, che riduce notevolmente il ruolo delle Regioni, che riduce anche l'impostazione pubblicistica della legge del '27, che era una legge fascista, dove tutto il pubblico doveva confluire nello Stato. Oggi invece si tende a valorizzare il sistema privatistico, e quindi l'autonomia e l'autodeterminazione di queste entità.

La legge del 2017 oggettivamente fa fare un passo avanti alla materia. Probabilmente ci sarebbe stato bisogno di una normativa di dettaglio che ancora manca. Tuttavia, io dico sempre che bisogna accontentarsi di quello che ci viene dato, si può sempre fare meglio, però intanto prendiamoci una legge che valorizza proprio quei valori e quei principi che si trovano negli usi civici.

Quali sono questi valori? Si è passati dal valore agro-silvo-pastorale, valore che comunque permane, e che anzi viene riscoperto da tutta una serie di considerazioni attuali sulla cucina a chilometro zero, sull'agriturismo, sulla riscoperta di valori antichi che in altri periodi della nostra storia erano stati dimenticati. Quindi il valore della storia, della natura, la sua tutela, la tutela delle identità locali, perché la storia e la natura poi creano un'identità, che è un'identità solidale, nel senso che le comunità dei piccoli borghi sono formate da persone che si aiutano tra di loro e che non lasciano veramente indietro nessuno. Vi era e vi è una grande solidarietà, non solo economica, ma anche umana, che deriva anche dal fatto di avere in proprietà comune, boschi, pascoli, la natura circostante. E aggiungo, in una prospettiva più ampia, anche il possesso dell'acqua, che era importante in passato e sarà sempre più importante in futuro, perché la maggior parte delle sorgenti sgorga da terreni di uso civico. Sarebbe giusto che i proprietari di quei terreni e delle sorgenti venissero indennizzati dell'acqua che distribuiscono in tutto il territorio, attraverso una legge che valorizzi questi aspetti.

Dicevo all'inizio che la normativa in materia di usi civici va in direzione contraria alle ordinate simmetrie del diritto civile. Il diritto civile odierno nasce dalla Rivoluzione francese e dagli ideali illuministi; quindi, dall'idea che i beni devono circolare, perché più circolano, più si vendono, più si acquistano, più si distribuiscono e questo porta la ricchezza. Avrei anche delle riserve su questo profilo però ritengo si possa affermare che certamente anche coloro che valorizzavano il pensiero liberale si rendevano conto che ci sono dei beni comuni, dei beni collettivi, delle realtà collettive che devono essere mantenute e devono essere gestite in modo collettivo. Ce lo ha ricordato, per quanto riguarda il mondo anglosassone, Elinor Ostrom, che ha per questo ricevuto il Premio Nobel. La Ostrom ha scritto delle belle pagine con un'angolazione, diciamo, molto anglosassone in tema di *commons*. Ma ce lo ricorda sempre anche il professor Paolo Grossi, che è il mio e il nostro maestro, in materia di usi civici, il quale si è sempre battuto generosamente per sottolineare la particolarità di questi beni collettivi, che non si trovano soltanto in Italia, ma si trovano in tutta Europa, potremmo dire in tutto il mondo. Mi verrebbe da dire, al riguardo, che l'Africa è un grandissimo continente, totalmente fondato su una proprietà collettiva.

Ma non andiamo troppo lontano e restiamo nella nostra dimensione. In Italia ci sono tanti amministratori locali, i quali immagino trovino delle difficoltà nella gestione delle terre collettive, perché l'uso civico è un istituto coriaceo. E' un istituto poco portato alle mediazioni, derivando da una storia che imprime un profondo vincolo ai beni collettivi, un vincolo che non può essere tolto se non attraverso determinate procedure.

Quello che voglio dire è che esistono degli strumenti perché i Comuni, le Amministrazioni separate, gli utenti possano andare d'accordo. Per fare questo ci vuole ovviamente un dialogo, un dialogo a cui devono partecipare tutti gli attori nella condivisione dei valori espressi dall'uso civico. Se qualcuno vuole favorire speculazioni edilizie, allora non troverà d'accordo i proprietari dell'uso civico e ci saranno delle profonde difficoltà a realizzare delle opere in contrasto con questi valori, perché la disciplina dell'uso civico, e per fortuna che si è mantenuta per tanto tempo, ha permesso alle nostre montagne, alle nostre colline, ai nostri territori, di mantenersi intatti nel corso degli anni.

Speriamo, dunque, che l'utilizzo intelligente di queste norme, rappresentando una visione condivisa di principi e valori di solidarietà e amore per la natura, permetta alla materia degli assetti fondiari collettivi, di continuare a svolgere questo ruolo.

LA RICCHEZZA DELLA COMUNITÀ LA DIFESA DEL TERRITORIO, LE REGOLE DI ACCESSO

Alessandra Bulgarelli Lukacs

“Cosa hanno rappresentato e cosa rappresentano le terre a uso civico nel Meridione d'Italia?” Rispondere a questa domanda richiama alla mente un'esperienza personale da cui vorrei partire. Alcuni anni fa partecipai ad un workshop internazionale a Bloomington (Stati Uniti) presso l'Indiana University, la sede in cui ha lavorato Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2009 proprio per i suoi studi sul tema delle risorse collettive. Ebbene, dopo aver tenuto la relazione relativa all'area dell'Italia meridionale ebbi alcune domande che rivelavano incredulità riguardo al fatto che la nostra realtà territoriale nei secoli del passato avesse potuto registrare la presenza di municipi dotati di una propria autonomia e di un patrimonio collettivo. Nell'opinione di alcuni accreditati studiosi, infatti, l'Italia meridionale del passato è da identificare largamente come un'area schiacciata dal predominio feudale ed incapace di esprimere un'identità comunitaria. Identica osservazione ho raccolto in Italia solo tre anni fa ad un convegno organizzato dalla Rete Montagna presso l'Università di Venezia dove dai colleghi mi son sentita domandare se davvero al Sud avevamo ancora esperienza di risorse collettive e se invece quelle esistenti in età medievale non si fossero presto perdute, interamente fagocitate dallo strapotere del feudo e del latifondo.

Questo per dire quanto sia ignota persino agli studiosi e ancora largamente da esplorare la complessità della storia del territorio meridionale. Come negare la presenza del latifondo cerealicolo-pastorale o quella di una feudalità dominante e prevaricante? Ma ugualmente non si può negare che le aree interne, ed in particolare quelle della dorsale appenninica, disponessero e dispongano ancora oggi a livello locale di assetti fondiari collettivi (in maggioranza risorse naturali del bosco e del pascolo). In essi le comunità locali avevano trovato uno degli elementi fondativi, la loro stessa genesi, il cemento comunitario. Per l'importanza di cui erano depositari, tali beni potevano essere identificati con la storia stessa delle comunità, “una storia vivente” come l'ha definita Paolo Grossi. Attorno alla loro gestione, ai conflitti nati per difenderli dagli attacchi esterni di accaparramento o a causa delle ripartizioni interne tra fazioni contrapposte, alle regole necessarie per vigilare e tutelare l'integrità e la potenzialità produttiva allo scopo di trasmetterli alle generazioni successive si è andata annodando l'intera vicenda delle comunità locali. A

Sud come al Nord della Penisola essa si è declinata in una varietà di forme comunitarie la più disparata e nel suo perpetuarsi nel corso dei secoli si sono espresse le modalità collettive di difesa del territorio (Caracciolo 1988).

L'Universitas

Occorre partire dall'*universitas* iniziando a rilevare che la presenza della monarchia e di una feudalità potente non ha significato impedimento allo sviluppo di autonomie comunali il cui processo di affermazione e riconoscimento si era delineato già nel Medioevo (a partire dal periodo svevo per trovare realizzazione poi in età angioina). Certamente non era una fisionomia simile a quella del comune dell'Italia settentrionale, ma pur nella diversità di forme e contenuti, proprio la costituzione di demani insieme alla normativa statutaria hanno concorso a determinare gli aspetti più rilevanti del processo di affermazione e consolidamento del comune meridionale (Galasso 1992, 424). L'elemento patrimoniale, con il suo peso decisivo nello sviluppo delle autonomie municipali si venne definendo attraverso concessioni sovrane e/o baronali nonché acquisti e usucapioni di terre, di pascoli, di boschi, di corsi d'acqua, di fabbricati e di edifici preposti alle attività di trasformazione di derrate e materie prime provenienti dall'agricoltura e dall'allevamento. Per quanto l'interferenza del potere baronale nella vita delle comunità fosse quotidiana e continua, l'*universitas* era e rimase nel corso dei secoli titolare della gestione e del controllo di tali beni anche se essi, oggetto di appropriazione ed usurpazioni, mutarono nel tempo la loro consistenza.

Con il termine *universitas* gli autori medievali indicavano una collettività, un municipio o ogni altra associazione cui era concesso il diritto di riunirsi, di *habere corpus* (di possedere beni in comune), e di agire attraverso rappresentanti ufficialmente designati. E solo alla municipalità tali beni appartenevano. Le ville e i casali, posti sul territorio di un centro insediativo maggiore e non godendo dell'autonomia amministrativa, ne erano solitamente privi. A differenza di altre parti d'Italia, qui è difficile trovare risorse collettive in capo ad associazioni di famiglie o di allevatori come accade altrove in Italia (ad es. le Regole o le società di malga). La titolarità comunale, tuttavia, non limitava entro i confini amministrativi le risorse di cui potevano disporre gli abitanti e gli aventi diritto del luogo. Gli istituti della *promiscuità* e del *compascuo* erano fra i molti *altri modi di possedere* e consentivano di usufruire anche delle risorse degli insediamenti confinati con gradazioni diverse di possesso: nel primo caso si aveva la messa in comune di uno o più territori con la partecipazione ai frutti e agli oneri, nel secondo caso invece si trattava solo condividere l'uso del pascolo e dell'acqua.

Fino all'Unità d'Italia in tutte le province meridionali era proprio l'*universitas*, divenuta poi *comune* con il decennio francese, l'istituzione che al tempo stesso risultava essere titolare di quel patrimonio comune o 'universale' che aveva reso possibile la sua nascita, la custode che ne garantiva l'uso ai 'cittadini' e la sua preservazione nel tempo, la tutrice del mantenimento in vigore anche di quei diritti d'uso che spettavano ai suoi abitanti sui beni di altra natura (in massima parte di enti ecclesiastici e del feudatario). Ogni decisione sulla materia era demandata al reggimento municipale talvolta allargando la consultazione al parlamentino locale composto da tutti i capifamiglia. Era sempre il municipio a rendersi parte attiva per eventuali ampliamenti o cessioni, temporanei o definitivi, del demanio rispondendo a specifiche esigenze della comunità per lo più di natura finanziaria originate da un'improvvisa ricerca di liquidità (Bulgarelli Lukacs, 2011, 227-244).

La titolarità del demanio costituì una costante nella vita comunitativa del Meridione. Oltre ad essere una «sorta di carattere originario» essa mantenne una vigenza di lunghissimo periodo spingendosi avanti fino all'età contemporanea (Crainz e Nenci 1991, 625). Difatti nel Regno non si sono avuti processi di chiusura ereditaria riservando solo ad alcune famiglie il godimento di beni e diritti collettivi, né si sono registrati tentativi da parte del governo centrale di rivendicare la sovranità sul territorio con espropriazioni e vendite forzate, come accadeva in numerose aree dell'Italia settentrionale fin dal tardo medioevo (Rao 2009, 1-8; Fregni 1990-91, 14-15; Barbacetto 2008).

Non che mancassero le spinte che agivano contro tale permanenza. Un potente fattore di assottigliamento e scardinamento della consistenza del patrimonio demaniale era di sicuro costituito dalle mire che su di esso esercitavano feudalità, aristocrazia urbana ed élite locali, le cui aspirazioni divenivano incalzanti nei periodi di crescita demografica e avevano buon gioco nei periodi di emergenza economica e bellica, quando cresceva la ricerca di liquidità da parte di una finanza locale sotto pressione. L'affermazione dell'ideologia liberista poi nel corso dell'800 e del primo '900 e la contrazione di valore economico delle pratiche agro-silvo-pastorali nell'età dell'industrializzazione e dello sviluppo capitalistico ebbero un impatto dirompente sui beni demaniali dei luoghi, favorendo lo scardinamento delle proprietà collettive in favore della proprietà privata. Lo spazio locale e le relazioni tra comunità locali e risorse collettive subirono un processo di ridefinizione. Ma anche in un clima generale favorevole all'affermazione della proprietà privata non mancarono nella Penisola le voci che si levarono in difesa delle proprietà collettive da preservare in quanto soluzione istituzionale naturale e congeniale per i sistemi montani, dalle Alpi agli Appennini (Grossi, 1977).

Le risorse collettive

Da quanto detto finora si comprende come il termine risorse o domini collettivi o le locuzioni equivalenti di «demanio» o «patrimonio civico», sia inteso e faccia riferimento ancora oggi ai beni originari delle collettività locali sui quali esse «esercitano più o meno estesi diritti di godimento» (L. 168/2017). Riguardano superfici di diversa natura e destinazione (terreni, pascoli, prati, boschi, ma anche orti e seminativi nonché corsi e specchi d'acqua). Si tratta di un'ampia categoria entro cui si collocano sia la totalità del godimento e della gestione di beni che sono nelle mani di comunità, condomini e comuni e sia i soli diritti di seminare, pascere, legnare, spigolare e via discorrendo che si esercitano su beni altrui. A Paolo Grossi va riconosciuto il merito di aver proposto all'attenzione degli studiosi il problema delle "forme alternative di proprietà" divenendone un riferimento ineludibile sulla materia (Grossi, 1990). Oggi i beni collettivi sono divenuti un "crocevia disciplinare" che ha richiamato e richiama analisi di storici, giuristi, antropologi, ambientalisti ed economisti specie da quando il premio Nobel per l'economia è stato attribuito ad Elinor Ostrom proprio per la sua innovativa analisi sulle modalità di gestione di tali beni reinterpretandole come un possibile fattore di sviluppo (Alfani, Rao, 2011; Ostrom, 1990).

Nelle aree di altura dell'Appennino e delle Alpi queste proprietà hanno conservato per secoli una grandissima rilevanza e talvolta un'estensione cospicua; in quelle di pianura invece sono state precocemente ridimensionate specie nelle aree più intensamente sottoposte a sfruttamento per la migliore resa e la più alta mercantilizzazione. In linea generale, le risorse collettive sono state lo specchio dell'habitat entro cui si trovava insediata l'*universitas* e hanno avuto caratteristiche e dimensioni che discendevano per larga parte dall'area geo-altimetrica di appartenenza laddove la montagna o l'alta collina garantivano demani decisamente più consistenti rispetto alle pianure. Sicuramente la vocazione ambientale guidava anche la ripartizione funzionale del territorio, destinato ora alla coltivazione cerealicola, ora alla coltura pregiata della vite o dell'olivo, ora a quella *labour-intensive* degli orti posti nelle immediate adiacenze dell'abitato, ora al pascolo di cui si distingueva tra quello proprio per i capi ovini e quello per i bovini (difese). Anche gli edifici per la lavorazione delle derivate o delle materie prime erano per larga parte espressione dell'habitat naturale: molini, trappeti e gualchiere si trovavano nei pressi dei corsi d'acqua; cave, neviere, grotte e fornaci rispecchiavano le caratteristiche del suolo; quanto poi ai forni, botteghe, macelli, taverne ed altro, erano presenti in modo diffuso e indipendente dalle condizioni ambientali. Qualsiasi fosse il livello altimetrico della comunità, tutti questi beni potevano appartenere o al demanio municipale o a quello feudale e non di rado costituivano oggetto di contestazione tra i due poteri.

Prati, boschi, pascoli hanno da sempre costituito un'indispensabile integrazione dell'economia agro-silvo-pastorale dei luoghi e una fonte di reddito per la famiglia contadina. Il binomio microfondi di agricoltori privati e vasti pascoli comunitari costituisce una costante di lunghissimo periodo che ha connotato queste aree per secoli in quanto queste terre comuni costituivano un perno fondamentale dell'equilibrato funzionamento delle singole economie domestiche, fonte di reddito indispensabile e insostituibile:

Nei complessi rapporti tra terre comuni, villaggio, fondi familiari e proprietà emerge quanto poco nella società rurale preindustriale la terra venisse considerata un bene privato, sottoposto a un diritto individuale: la terra era un valore d'uso di gruppo, familiare e di villaggio, tramandato lungo la catena delle generazioni, inviolabile dalla legge dello scambio mercantile nella quale era incorporato un diritto di fruizione considerato inalienabile (De Bernardi, 2013, 43).

Nel Mezzogiorno, dal tempo delle costituzioni di Federico II (1231) si distingueva e prescriveva la partizione del demanio in due porzioni: quella da concedere in appalto, il *patrimonium*, e quella da destinare alla libera fruizione dei residenti il *domanium* (Cassandro, 1943). Ma oltre ad una distinzione netta tra le risorse esistenti, nella pratica dei luoghi tali disposizioni si tradussero piuttosto in un frazionamento temporale del loro utilizzo: alcuni mesi dell'anno riservati per l'appalto ai privati e altri lasciati per l'uso pubblico. Per tale ragione anche in presenza di *domanium*, l'uso non sempre era gratuito. Anzi, per taluni beni come per le terre messe a coltura, era prevista la corresponsione di una quota del prodotto (*terraggio* o *terratico* nella misura solitamente di mezzo tomolo di grano, orzo o legumi). Non si esclude che pure per il pascolo fosse riscosso un diritto per ciascun capo che ne usufruiva anche quando la normativa degli statuti non ne facesse esplicito riferimento; si può ritenere che fosse occultato nella tassa sul bestiame che i contribuenti erano chiamati a versare con riferimento al possesso dello stesso.

Nel quadro della finanza locale, la rendita proveniente dal demanio, ceduto dietro corresponsione di un canone in natura o in denaro, era registrata nei bilanci annuali della *universitas*. Rappresentandone la dotazione originaria, precedeva tutti gli altri cespiti in elenco, quale prima voce di entrata della finanza locale. Occorre ricordare che il demanio comunale non appare nella sua interezza in quanto tra le poste del bilancio vi sono solo i proventi della gestione dei *commons* mentre risultano assenti tutti gli altri cespiti non produttori di reddito.

Possedere un demanio di conveniente ampiezza e valore rappresentava il discrimine su cui Galanti a fine '700 collocava il divario tra università ricche e università povere e di qui, in relazione inversa, tra maggiore o minore pressione tributaria per gli abitanti (Galanti, 1969 (1793), 391-92). Le risorse comunali ebbero un ruolo

fondamentale nel fornire fonti di entrata e liquidità per far fronte alle spese ordinarie e straordinarie di ambito locale e soprattutto di origine governativa.

Le fonti documentarie consentono di stimare che il demanio comunale forniva ad inizio '700 un'entrata media di circa il 5,6% dell'entrata complessiva ma in alcuni casi l'ammontare era tale da poter coprire interamente le necessità di spesa della finanza locale specie nelle aree interne e montane (Bulgarelli Lukacs 2011, 236). È interessante rilevare come la Calabria rappresenti un caso a parte: nella provincia di Catanzaro (Calabria Ultra) non appaiono beni demaniali registrati in bilancio se non in tre località. Eppure, la prevalenza della montagna appenninica avrebbe potuto garantire una significativa presenza di risorse collettive, soprattutto in quota, la cui articolazione e ricchezza avrebbe dovuto emergere tra le voci dell'entrata municipale. L'appartenenza della sterminata foresta calabrese di Sila e Aspromonte al demanio regio e alla Badia di San Giovanni in Fiore, attestata ancora a fine Settecento dalla relazione Zurlo (a.1782), potrebbe spiegare l'assenza tra le voci produttrici di reddito per l'entrata municipale (Lombardi 1882, 81; Ostuni 2004). Tuttavia, era innegabile che su di una parte non irrilevante di essa le comunità locali potevano esercitare gli usi civici e da quei boschi trarre risorse essenziali per l'alimentazione e la vita. Tenuto conto che i bilanci municipali registravano la presenza del demanio solo quando ne derivava un reddito, l'indicazione del cespite in soli tre casi potrebbe trovare spiegazione proprio in un uso aperto di esso, libero da oneri e indiscriminato, tale da condurre nel corso dei secoli ad un processo ininterrotto di spoliazione sistematica, causa poi del dissesto idrogeologico. Ma altre considerazioni potrebbero essere avanzate per spiegare l'assenza di beni demaniali dai bilanci. L'azione prevaricatrice della feudalità provinciale è di certo una di queste. Particolarmente agguerrita in quest'area del Regno anche nell'usurpare le proprietà collettive (Barrio Francicani 1571), in questi decenni di primo Settecento era in grado di valorizzarle attraverso uno sfruttamento più intensivo, come mostra la vicenda dei Ruffo di Calabria che dal patrimonio forestale e dall'attività delle segherie ottenevano alti profitti, decidendo di acquisire dal fisco regio la foresta demaniale di Aspromonte (Caridi 1995, 130-135).

Né va sottovalutata la presenza di mercanti-imprenditori che seppero ottenere la cessione di quei beni per periodi più o meno lunghi facendo leva sull'esigenza di liquidità e sui debiti contratti dalle *universitates* e che furono in grado di accaparrarsi quel legname la cui domanda sul mercato era in costante crescita. Dai luoghi di imbarco e dai caricatori della costa del Tirreno meridionale i prodotti del legname appenninico (doghe e cerchi di castagno) figuravano in primo piano tra le merci che alimentavano le esportazioni dalle province calabresi lungo le rotte mediterranee (Carrino, Salvemini 2006, 579-627; Gangemi 1991; Sirago 1992). Sono tutti elementi che contribuiscono a spiegare l'assenza del demanio tra le voci di

entrata municipale delle province calabresi e preludono a quella significativa contrazione della superficie forestale dei decenni successivi verificatasi sotto le molteplici spinte della popolazione in crescita che reclamava terre da coltivare e anche della domanda di combustibile per riscaldamento e attività manifatturiere (seta, liquirizia, calce e soprattutto ferro) (Gallo, Iovino 2001, Gangemi 2001, Iovino, Menguzzatto 2002).

La gestione delle risorse collettive

Come in molti altri paesi dell'Europa, le regole gestionali risultavano anche qui formalmente fissate negli statuti e prima ancora nelle consuetudini locali, orali o scritte, cui gli statuti facevano esplicito e continuo riferimento. Si trattava di prodotti normativi espressione della giurisdizione autonoma dell'*universitas*: redatti su incarico della stessa venivano approvati prima dagli organi municipali, per lo più dal parlamento locale, assemblea di tutti i capifamiglia, o dal consiglio più ristretto e poi dal sovrano. Ebbero il loro periodo di maggiore fioritura nell'età aragonese (seconda metà XV secolo) ma l'avvio si situa già nel XIII secolo per prolungarsi attraverso ricompilazioni, modifiche e traduzioni fino anche al XVIII secolo.

La presenza di un'istituzione di matrice endogena specificamente preposta a disciplinare e controllare la gestione dei beni collettivi costituisce un elemento che ricollega la vicenda meridionale dei *commons* con quella più generale in atto nell'Europa di quei secoli (De Moor, Shaw-Taylor, Warde, 2002; Winchester 2013). La saldatura è resa anche più evidente se si vanno ad esaminare nella loro articolazione gli aspetti su cui l'azione normativa si appuntava nel fornire regole precise, formalizzando quelle tratte dalla consuetudine vigente. Per quanto riferimenti a beni e luoghi specifici sembrano definire vicende proprie e particolari per ogni comune, la disamina dei contenuti e dell'impostazione dei documenti, statuti e capitoli, rivela un medesimo modello di stesura adottato e condiviso in tutto il Regno (Racioppi 1881, 365). Anche nelle parti specifiche dedicate al settore dei beni comuni si rintracciano le linee dell'uniformità che puntano l'attenzione su specifici aspetti: le condizioni per l'accesso ai beni e agli usi civici; identificazione degli aventi diritto; le regole per l'uso; le azioni di monitoraggio quotidiano con la specifica delle sanzioni per i trasgressori.

Il principio ispiratore più volte richiamato era innanzitutto quello di garantire a tutti i "cittadini" e al loro bestiame, elemento base dell'economia dei luoghi, il necessario per vivere. Gli aventi diritto erano dunque tutti i "cittadini" e talvolta anche i possessori di beni non residenti mentre restavano tassativamente fuori i forestieri. Per ogni singolo bene, chiaramente identificato dal suo nome e talvolta anche dai suoi confini, si definivano: la destinazione d'uso (coltivo, pascolo, legna,

ecc.), le specie di animali consentite e quelle escluse, il calendario relativo ai giorni di apertura e chiusura, in particolare per pascolo e taglio della legna, in sintonia con quello agrario (tempo del raccolto, della vendemmia, della semina) scandito, come è noto, dalle festività religiose. In tale cornice normativa si inserivano anche quelle disposizioni volte a contenere il quantitativo dei capi immessi nei pascoli fissando la soglia massima anche per chi, come il feudatario, era in grado di invadere e saturare i pascoli comunitari perseguendo l'unico obiettivo di massimizzare l'utilità immediata in danno della sostenibilità della risorsa nel lungo periodo. Al fine di vigilare sull'applicazione delle norme statutarie, esisteva anche una magistratura specifica, la *Bagliva*, che nei secoli dell'età moderna operava nel settore civile e penale con potere di coazione in vertenze il cui valore non superava la soglia dei 30 carlini. In origine sembra che la magistratura godesse di poteri più ampi e fosse di pertinenza regia; divenuta poi in età normanno-sveva prerogativa dei municipi, sarebbe infine passata in mano feudale e inclusa nelle corti locali come ramo della giurisdizione del barone.

Le caratteristiche sopra delineate tracciano la fisionomia di una gestione civica dei beni comuni realizzata attraverso istituzioni di auto-governo. Presenta molti punti di contatto con il modello tracciato dalla Ostrom in relazione a una gestione dei *commons* che garantisca la loro sostenibilità nel lungo periodo.

Il punto di maggiore debolezza istituzionale è dato dalla materia relativa ai conflitti e alla capacità di risolverli in tempi veloci e a bassi costi all'interno della comunità senza ricorso ad autorità esterne. La corte della *Bagliva* che avrebbe potuto adempiere a tale compito aveva perso parte delle proprie competenze nel passaggio dall'età medievale a quella moderna e soprattutto era divenuta giurisdizione baronale, anche se dal feudatario veniva spesso ceduta all'*universitas* dietro corresponsione di un canone. Ma era proprio il feudatario, laico o ecclesiastico, il principale responsabile dei più frequenti tentativi di appropriazioni illegittime. L'unica tutela era rappresentata dai livelli superiori di giudizio presenti nella capitale. Si confidava nella volontà del sovrano di voler salvaguardare, come aveva manifestato in prammatiche e dispositivi diversi, i diritti delle popolazioni in nome della riconosciuta preminenza della consuetudine locale. Sull'altro fronte si schierava la difesa dello *jus baronum* che in nome dell'antica investitura feudale affermava invece i diritti dei feudatari sulle risorse naturali del territorio. Un'alta alea di incertezza accompagnava l'applicazione del diritto dal momento che le sue molteplici fonti erano origine di sovrapposizioni e contraddizioni. Non sorprende che l'ingente mole di contenzioso confluito nei tribunali di Napoli non trovasse composizione per secoli. Gli oneri per le comunità locali erano ingenti e gravavano sulla spesa municipale. Asimmetrie informative, allungamento dei processi, aumento dei costi di transazione furono diseconomie costanti nell'esperienza delle comunità meridionali (Bulgarelli Lukacs 2011 e 2015).

Ciò nonostante, le comunità raramente rinunciarono a difendere i loro diritti mostrando all'esterno una compattezza nella quale si andavano a comporre gli interessi interni di una società locale spesso divisa e talvolta lacerata proprio nell'uso dei beni comuni, «vera posta del potere comunale» (Crainz, Nenci 1991, 625).

La costante situazione di asimmetria del potere vigente nelle comunità infeudate del Regno poteva essere tenuta in equilibrio attraverso l'ampio set di regole sopra descritto nelle fasi in cui l'assetto vigente garantiva il soddisfacimento delle necessità per tutti le parti coinvolte. Non era tuttavia un equilibrio stabile e le variabili esogene giocarono un ruolo significativo (clima, andamento della popolazione, pressioni del mercato) nell'influenzarne il suo corso e metterlo in crisi. L'eterogeneità degli interessi delle parti coinvolte veniva a galla nelle fasi di mutamento economico e di maggiore domanda del mercato facendo emergere in tutta evidenza l'asimmetria di potere che garantiva il prevalere della volontà di individui o gruppi più forti che miravano a un più intensivo ed esclusivo sfruttamento. Talvolta non mancava l'avallo dell'*universitas* che decideva di ampliare la parte di demanio destinata ad essere appaltata sulla motivazione che le maggiori entrate per il bilancio comunale avrebbero alleggerito il carico fiscale dei contribuenti senza danneggiare coloro che essendo privi di bestiame non necessitavano di beni collettivi.

Tali dinamiche si amplificavano nell'impatto di eventi-shock, quelli che avevano la forza di generare mutamenti nel sistema di produzione nelle campagne e il prevalere ora dell'allevamento ora dell'agricoltura aveva ripercussioni sull'assetto sociale modificandone gli equilibri e di qui anche l'accesso e l'uso dei *commons* (De Keizer 2013, 522-526).

Il ruolo dei beni collettivi nell'economia contadina

Poco considerati nelle ricostruzioni del mondo agricolo relative al periodo post-unitario, i beni collettivi fornivano un contributo essenziale a comporre l'equilibrio dell'economia contadina. A seconda dell'habitat entro cui si trovava insediata, l'università derivava un insieme di risorse (boschi, prati, laghi, corsi d'acqua, terreni) che erano gestite in comune fra tutti i suoi membri. La presenza di boschi, pascoli e terreni nelle voci dei bilanci locali rimanda spesso ad un ambiente di alta collina o di montagna dove l'uomo, nel confrontarsi con le asprezze della natura e la scarsità dei raccolti, poteva al contempo usufruire di una dotazione demaniale, solitamente di vasta estensione, che costituiva quella ricchezza originaria della comunità suscettibile di condizionare non poco le possibilità di sostentamento alimentare dei nuclei abitativi (Pecori 1787, 43).

Giova ricordare che qualunque fosse il modo, diretto o indiretto, in cui venivano gestiti dalle comunità locali essi costituirono una fonte indiscussa di benefici per esse e per le famiglie degli aventi diritto ed ebbero ripercussioni non marginali sul rapporto terra/lavoro e sul precario equilibrio del bilancio della famiglia contadina.

Tuttavia, il mito della proprietà privata, eredità della Francia napoleonica, vide nei beni collettivi e negli usi civici un ostacolo al progresso dell'agricoltura e considerò obiettivo ineludibile la liberazione della proprietà rurale dai vincoli che su di essa gravavano al fine di rendere agevole la sua immissione nel libero mercato. Se già negli stati preunitari della penisola si erano registrati interventi governativi volti a quotizzare demani, affrancare terre, sciogliere comunioni, nell'età dell'unificazione la spinta del governo verso l'alienazione fu una costante. La legislazione abolizionista in quel periodo appare coerente con la politica di privatizzazione del patrimonio sia demaniale sia di origine ecclesiastica per quanto filoni del pensiero giuridico italiano andassero producendo una profonda revisione di quelle posizioni liberiste ormai consolidate (Grossi 1977). Nello stesso dettato normativo (legge 24 giugno 1888 n. 5489, art. 9) talvolta traspare la dialettica in atto tra abolizionisti e difensori dei domini collettivi dove vengono riconosciute le esigenze delle popolazioni locali attribuendo loro il diritto all'affrancazione dell'intero fondo sub valutazione di una giunta di arbitri. Sarà con il disegno di legge approvato nel 1894 e denominato "Ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio" che si diede avvio ad un primo riconoscimento di tali proprietà e degli enti esponenziali (Università agrarie, comunanze, partecipanze e società) nominati enti morali dotati di personalità giuridica.

L'insieme di norme varate nei decenni in esame e volte all'abolizione degli usi civici nonché all'alienazione delle proprietà collettive incontrò forti resistenze nella sua applicazione, come dimostra la vicenda della Sardegna che dopo circa trent'anni dall'emanazione delle norme sugli ademprivi registrava ancora una presenza diffusa e significativa di terre demaniali. Analogamente, diverse iniziative legislative in materia rimasero allo stato di disegno di legge e sullo scorcio del secolo non trovarono riscontro in Parlamento (Mura, 2017, Grossi 1977 e 2007).

Se l'esito non fu quello che la classe dirigente attendeva, ciò non di meno l'impatto sulla realtà locale ci fu e venne a cadere in un momento di profonda destabilizzazione economica (1873-1896) per effetto del processo di adattamento dell'agricoltura alle innovazioni tecnologiche e alle trasformazioni nel sistema dei trasporti: crollo dei prezzi del settore primario, contrazione delle esportazioni, rottura dell'equilibrio che aveva tenuto insieme le diverse figure del mondo agricolo. Si trattava di una crisi di sovrapproduzione, la prima dell'età industriale dopo che per secoli il termine crisi si era sempre associato a sottoproduzione

ovvero a raccolti scarsi e a carestie. Per la prima volta la crisi non derivava dalla penuria bensì dall'eccesso dell'offerta. Nell'ultimo quarto dell'800 l'arrivo dei cereali dalla Russia/Ucraina e dal Nuovo Mondo (Stati Uniti, Canada) a bordo delle navi frigorifere i cui costi di trasporto erano calati a livello globale in una misura senza precedenti (anche del 50% nei quattro decenni che precedono la Prima guerra mondiale) inondava i mercati europei senza trovare una domanda corrispondente.

La progressiva liberalizzazione degli scambi negli anni Sessanta e Settanta dell'Ottocento, insieme alle innovazioni introdotte nei trasporti e nelle comunicazioni e all'apertura di nuove rotte commerciali, fecero sì che nel decennio successivo si riversassero sui mercati europei, e dunque su quello italiano, esportazioni di cereali (canadesi, statunitensi e russi), di riso e di seta greggia (dalla Cina e dall'India), in quantitativi crescenti e a prezzi competitivi.

Il commercio su lunga distanza che iniziò a soppiantare i produttori nazionali allontanava definitivamente i pericoli della scarsità di cibo e la sussistenza non sembrò più dipendere dall'andamento della congiuntura dei raccolti. Tuttavia, l'economia rimase vittima dei suoi stessi successi. Gli effetti di quella fase di intensificazione degli scambi furono la sensibile caduta dei prezzi dei principali prodotti agricoli italiani – dal frumento al mais e al riso, dai bozzoli alla seta greggia, dalla canapa al lino – la contrazione delle esportazioni e una sostanziale rottura dell'equilibrio dell'economia e della società rurali. Una fase di deflazione nel corso del processo di adattamento dell'agricoltura alle innovazioni tecnologiche e alle trasformazioni nel sistema dei trasporti (per una rassegna sul tema, Frascani 2012, 21-36).

Da alcuni decenni la portata della crisi è stata ridimensionata dalla storiografia che ha sdrammatizzato gli accenti e sottolineato piuttosto il carattere strumentale delle descrizioni dell'epoca e del modo in cui vennero rappresentati i problemi dell'Europa agricola. Se le cronache e le inchieste governative realizzate nella seconda metà dell'Ottocento sono concordi nel descrivere la qualità della vita e della dieta degli italiani come cronicamente sottonutriti e malnutriti per oltre mezzo secolo dalla nascita del Regno, oggi le nuove serie storiche sulla crescita economica mostrano il PIL e il PIL pro capite registrare incrementi rispettivamente del 2 e dell'1,4% (Ciocca 2007, XIII). Gli indicatori di benessere in modo anche più attendibile ci dicono che a cinquant'anni dall'Unità la speranza di vita alla nascita era passata da poco meno di 30 anni a 46, l'altezza media degli italiani era aumentata da 162 centimetri a 165 e l'analfabetismo si era ridotto al 38% della popolazione rispetto al 79% dell'età dell'Unificazione (Vecchi 2011).

Tuttavia, il quadro non può considerarsi completo se non si esaminano anche le condizioni di "vulnerabilità alla povertà" ovvero l'esposizione al rischio di diventare

poveri in futuro che gli italiani sperimentarono in quei decenni tra '800 e '900. Da Conte, Rossi e Vecchi sono state prese in esame le reti di protezione del rischio esistenti e sviluppate nel tempo. I protagonisti attivi sono la Chiesa, attraverso le sue istituzioni caritative di beneficenza, lo Stato, la cui spesa sociale inizia a rivolgersi all'assistenza e alla previdenza varando un sistema di assicurazione sociale, e la famiglia, per mezzo del risparmio e del processo di accumulazione (Vecchi 2011, 319-351). Non esistono dati sufficienti per poter valutare il fenomeno nei decenni che precedono la I guerra mondiale. Non può essere tralasciata nel quadro in via di delineazione sulla vulnerabilità alla povertà la questione dei demani collettivi come fattore centrale dell'equilibrio dell'economia rurale, specie quando si centra il focus dell'attenzione sulle campagne. Si trattava di un fattore che poteva esporre famiglie non povere a rischi elevati di cadere in povertà.

Quando i diritti d'uso vennero sottoposti ad interventi volti alla loro soppressione, le popolazioni furono private di quella terra da cui potevano trarre significative integrazioni del magro bilancio familiare. La legge fascista del 16 giugno 1927 n. 1766 fu un momento decisivo nel percorso di privatizzazione delle terre comuni. Con l'obiettivo di riordinare, uniformare e sistematizzare la materia degli usi civici, prevede la liquidazione o affrancazione dei diritti esercitati da tempo immemore sui beni di privati ed enti, mentre distingueva tra le proprietà collettive quelle atte alla coltivazione, che venivano destinate ad essere cedute in enfiteusi ai contadini aventi diritto, e quelle boschive e pascolative invece da restare indivise e inalienabili. Si affidava ai "Commissariati regionali agli usi civici", istituiti allora, il compito di accertare l'esistenza di tali diritti, compito non facile per gli innumerevoli ostacoli da superare e le vertenze da comporre.

All'interno della così detta agricoltura contadina, che si era consolidata nei secoli precedenti, privatizzazione e mercantilizzazione della terra determinarono mutamenti cospicui tra cui: la "fame di terra", che si esprimeva nel rapporto deficitario tra il coltivo disponibile e le numerose braccia da lavoro e che divenne se possibile ancora più acuta; l'evoluzione dei patti agrari e l'emergere di nuove figure nel mondo agrario (fittavoli, gabellotti, grossi commercianti cittadini, proprietari benestanti) che mirarono a raggiungere i più alti profitti dalla terra attraverso la specializzazione delle colture e la mercantilizzazione della produzione e del lavoro; lo spappolamento degli usi civici (come felicemente definisce il processo De Bernardi) e le quotizzazioni demaniali che determinarono profonde lacerazioni all'interno della società locale con schieramenti contrapposti che vedevano fronteggiarsi fazioni favorevoli e contrarie in aperto conflitto (De Bernardi 2013; Crainz, Nenci 1998).

Certo nelle aree più periferiche e montane i pascoli comuni ancora resistettero. A fronte delle spinte verso la privatizzazione, il disboscamento e la messa a

coltura, le comunità in molti luoghi seppero rispondere in modo difensivo tutelando e salvando tali beni dagli assalti dei poteri locali, dagli sconfinamenti dei comuni vicini nonché dalle decisioni del governo centrale di abolizione e quotizzazione. Senza quelle terre la società rurale sapeva che non avrebbe potuto sopravvivere e dove questo accadde la via dell'emigrazione costituì la soluzione alle difficoltà storiche che il mondo contadino stava vivendo.

Se nel passato quelle terre collettive rappresentarono uno dei fattori costitutivi dell'equilibrio dell'agricoltura tradizionale su cui si basavano i meccanismi di riproduzione, redistribuzione della ricchezza, contenimento delle sperequazioni ed infine di protezione sociale, oggi questi beni hanno assunto un nuovo valore: non più un retaggio di una civiltà ormai trascorsa le cui origini risalgono al Medioevo ma una risorsa da tutelare, salvaguardare e valorizzare così come riconosciuto dalla legge n. 168 del 20 novembre 2017. Una risorsa, tuttavia, di cui ad oggi manca un censimento che ne definisca i confini, le dimensioni, i caratteri e la tipologia. Attorno ad essa c'è molto da lavorare, ad iniziare dalla sua identificazione luogo per luogo e comune per comune. Proprio su questo è in atto un progetto di eccellenza del Dipartimento di Scienze economiche e Statistiche dell'Università di Napoli Federico II cui si rinvia.

Bibliografia

- Alfani G., Rao R. (a cura) (2011), *La gestione delle risorse collettive*, FrancoAngeli, Milano.
- Barbacetto S. (2008), *“La più gelosa delle pubbliche regalie”: i beni “comunali” della Repubblica veneta tra dominio della Signoria e diritti delle comunità (secc. XV-XVIII)*, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia.
- Barrio Francicani, G. (1571), *De antiquitate et situ Calabriae. Libri quinque*, Roma.
- Bulgarelli Lukacs A.(2011), La gestione delle risorse collettive nel Regno di Napoli in età moderna: un percorso comparativo, in G. Alfani, R. Rao (a cura di), *La gestione delle risorse collettive*, cit., pp. 227-244.
- Caracciolo A. (1988), *Ambiente come storia: sondaggi e proposte di storiografia per l'ambiente*, il Mulino, Bologna.
- Caridi, G. (1995), *La spada, la seta, la croce. I Ruffo di Calabria dal XIII al XIX secolo*, Società Editrice Internazionale, Torino.
- Carrino, A., Salvemini, B. (2006), Porti di campagna, porti di città. Traffici ed insediamenti sulle coste del Regno di Napoli, *Quaderni Storici*, 2006, pp. 209-254.
- Cassandro, G. (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Laterza, Bari.

- Ciocca, P. (2007), *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia 1796-2005*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Crainz G., Nenci G. (1991), Il movimento contadino, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, *Mercati e istituzioni*, Marsilio, Venezia.
- De Bernardi, A. (2013), La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale, in Pasetti M. (a cura), *Tra due crisi: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa tra gli anni Trenta e gli anni Settanta*, Archetipolibri, Bologna.
- De Keyser, M. The impact of different distributions of power on access rights to the common wastelands: the Campine, Brecklands and Geest compared, *Journal of Institutional Economics*, 9/4.
- De Moor M., Shaw-Taylor L., Warde P., (eds.) (2002), *The management of common land in north west Europe, c. 1500-1850*, Brepols, Turnhout.
- Frascani, P. (2012), *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Fregni E. (1990-91), Terre e comunità dell'Italia padana. Il caso delle Partecipanze Agrarie Emiliane: da beni comuni a beni collettivi, *Cheiron*, 14-15.
- Galasso G. (1992), *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno angioino e aragonese (1266-1494)*, UTET Milano
- Galanti, G.M. (1969, I ed. 1793), *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie*, vol. I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Gallo M.A., Iovino F. (2001), Vicende storiche del bosco in Sila greca (XIX-XX sec.), in M. Agnoletti (a cura), *Storia e risorse forestali*, Accademia italiana di scienze forestali, Firenze.
- Gangemi, M. (1991), *Esportazioni calabresi nel XVIII secolo. Le tratte di "seccamente, salumi, legnami ed altro"*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Gangemi, M. (2001), Tra strade «impervie» e boschi «inaccessibili». Aspetti e problemi del trasporto del legname nel Mezzogiorno Settecentesco, in M. Agnoletti (a cura), *Storia e risorse forestali*, Accademia italiana di scienze forestali, Firenze.
- Grossi P. (1977), *"Un altro modo di possedere". L'emersione di forme di alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano.
- Grossi P. (1990), Assolutismo giuridico e proprietà collettive, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 19, pp. 505-555.
- Grossi, P. (2007), *"Un altro modo di possedere" rivisitato*, *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2007, n. 1, pp. 1-11.
- Iovino, F., Meguzzato, G. (2002), Disboscamento e ripristino del manto boschivo nell'Appennino calabrese, in Lazzarini A., *Disboscamento montano e politiche territoriali. Alpi e Appennini dal Settecento al Duemila*, Franco Angeli, Milano.
- Lombardi, L. (1882), *Delle origini e delle vicende degli usi civici nelle provincie napoletane: studio storico-legale*, Tipografia Municipale, Cosenza.
- Mura, S. (2017), *Parlamento e questione fondiaria nell'Italia liberale 1861-1914*, Franco Angeli, Milano.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Ostuni, N. (2004) «*Un mistero inesplicabile*». *La Sila nelle relazioni settecentesche*, Liguori, Napoli.
- Pecori, R. (1787), *Riflessioni intorno ad alcuni punti legislativi, giovevoli o dannosi, alla popolazione*, Campo, Napoli.
- Racioppi, G. Gli statuti della Bagliva delle antiche comunità del napoletano, *Archivio Storico delle Province napoletane*, VI, 1881.
- Rao, R. (2009), Stato e proprietà collettive tra tardo medioevo ed età moderna: a proposito di due recenti pubblicazioni, *Reti Medievali. Rivista*, n. 10.
- Sirago, M. (1992), La Calabria nel 600, in A. Placanica (a cura), *Storia della Calabria moderna e contemporanea*, Gangemi, Roma-Reggio Calabria.
- Vecchi, G. (2011), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, il Mulino, Bologna.
- Winchester, A.J.L. (2013), Statute and local Custom: village byelaws and the governance of common land in medieval and early-modern England. In: Bas van Bavel and Erik Thoen (eds.), *Rural Societies and Enviroments at Risk. Ecology, Property Rights and Social Organization in Fragile Areas (Middle Ages–Twentieth Centuries)*, Brepols, Turnhout, pp. 309-329.



IL GOVERNO DELLE TERRE COMUNI E LA LORO CONSISTENZA QUALI-QUANTITATIVA

Francesco Saverio Oliverio

Polimorfismo dell'azione collettiva

Gli assetti fondiari collettivi e gli altri beni soggetti ad usi civici – siano essi demaniali o di altra natura – rappresentano una modalità di godimento e uso di risorse con limiti di escludibilità bassi. Questa caratteristica saliente, fa delle risorse comuni beni ascrivibili alla titolarità di gruppi – più o meno ampi e, in ogni caso, variamente definiti a seconda delle circostanze – piuttosto che a quella di singoli individui. Il regime proprietario che sottostà alle risorse comuni non implica, cioè, la possibilità di appropriazioni esclusive delle risorse naturali in quanto fattori produttivi, ma la sola possibilità che da queste possano ricavarsi flussi di risorse di cui anche il singolo può – nella sua qualità di comunista – appropriarsi. Questa essenza non presuppone, però, che la governance delle risorse comuni sia statica e sovrapponibile da caso a caso. Al contrario, ricerche svolte fra teoresi ed empiria hanno evidenziato il carattere polimorfo del fenomeno che si sviscera in una pluralità di pratiche collettive. Inoltre, è stato mostrato che sul governo delle risorse comuni si installa una pluralità di poteri – pubblici, privati, collettivi – che designa una modalità policentrica di governo per effetto della quale i soggetti direttamente coinvolti assumono su di sé la responsabilità delle scelte strategiche più immanenti al governo delle risorse. Si tratta di una modalità di governance solo debolmente controllata da poteri esogeni e che trova nel gruppo di consorti la fonte stessa della legittimazione dell'esercizio di un potere sulla cosa.

La gestione dei beni comuni rurali

Il governo delle risorse comuni è stato il tema centrale delle ricerche della Premio Nobel Elinor Ostrom. Il suo lavoro non ha originato dal nulla, ma ha una sua genealogia che risiede nelle trasformazioni strutturali che hanno attraversato l'economia e la società contemporanee: la crisi ecologica e la rivoluzione informazionale. La prima trasformazione ha riportato la questione dei beni comuni naturali al centro di molte riflessioni e la ricerca in più settori ha mostrato che certe politiche pubbliche sollecitano la devastazione delle risorse, mentre

alcuni utenti hanno impiegato tempo e impegno per pervenire alla sostenibilità (Ostrom, 2009). È stato messo in rilievo che le società umane non sono scindibili dal resto dei legami e dei concatenamenti ecologici mediante i quali si riproducono e gli studi di Ostrom si inseriscono in questo filone mostrando che le comunità umane sono parte delle più ampie comunità ecologiche rispetto alle quali si trovano in una relazione di interdipendenza (Avallone, 2016).

In questo contesto, l'elaborazione ostromiana «costituisce senza ombra di dubbio una delle espressioni più significative nel campo della teoria economica accademica» (Vercellone et al., 2017: 15), ma non solo di essa: è nel contesto più generale della crisi dei paradigmi delle scienze sociali che «una possibile declinazione della Comunità in termini di Commons, di beni comuni né pubblici né privati, rappresenta una delle novità degli ultimi anni» (Perulli, 2015: 103-104). Per di più, il pensiero di Ostrom, ormai da alcuni anni, è stato proiettato in qualcosa di molto più ampio e più vasto di quanto la stessa Ostrom avrebbe potuto immaginare, tant'è che diversi aspetti delle sue ricerche sono importanti nello sviluppo del paradigma dei commons come progetto politico di emancipazione sociale, democrazia radicale e governamentalità socialista (Dolenec, 2012; Dolenec, Žitko, 2015). In termini politici, l'approccio di Ostrom è dirompente perché incoraggia modalità di gestione collettive e dal basso: «dimostra in maniera empirica l'esistenza di un'alternativa più efficace, innovativa e sostenibile alla gestione di tipo privatistico o statalista dei beni comuni, ad opera delle comunità di riferimento» (Pettenati, Toldo, 2016: 359).

Ostrom ha collezionato prove a testimonianza del fatto che i commons sono resistenti nella storia e funzionano in modo efficiente sulla base di regole che emergono dal basso come espressione di attività comuni.

Nel 2009 ad Elinor Ostrom è stato conferito il Premio Nobel per l'economia, il titolo della sua *Prize Lecture* era: *Oltre i mercati e gli Stati: governance policentrica di sistemi economici complessi*. Secondo la studiosa, esistono possibilità di organizzare la *governance* di sistemi economici senza necessariamente ricorrere all'intermediazione esogena di regolazioni pubbliche o private. La privatizzazione delle risorse oppure, a causa di meri fallimenti di mercato, il loro affidamento alla gestione di autorità pubbliche non sono le uniche due soluzioni possibili per pervenire a gestioni efficienti e durevoli, per risolvere dilemmi sociali complessi, per organizzare le attività collettive e per stabilire delle regole robuste.

Se queste modalità di *governance* «sono oggi il punto archimedeo per il mutamento delle culture politiche dominanti» (Donolo, 2013: 391), è pur vero che l'interesse precipuo della Ostrom si è concentrato non solo e non tanto nell'architettare idealmente e/o politicamente una teoria prescrittiva di una società giusta, ma

nell'indagare, sul campo, in che maniera, in comunità esistenti, i contadini, i pastori, i pescatori, governano in modo cooperativo le risorse comuni (Vitale, 2010).

La sfida intrapresa da Ostrom e dal suo gruppo di ricerca nel corso degli anni e degli studi fatti tende a «demolire il ragionamento naturalistico degli economisti [...] rimettendo in questione [...] la presunta natura egoistica dell'uomo» (Dardot, Laval, 2015: 112). Uno dei principali contributi della scuola inaugurata da Ostrom è stato proprio quello di aver disvelato la confusione tra una risorsa a libero accesso e un'organizzazione collettiva. È in questo passaggio, teoricamente e concettualmente cruciale, che si coglie l'essenza dei *commons* ostromiani al cui cuore c'è l'*istituzione* intesa come un insieme di regole effettivamente agite da un gruppo di individui per organizzare delle attività. L'agente ostromiano è, dunque, un iniziatore di atti intelligente e creativo che pur agendo in una circostanza non priva di scogli, limitazioni e complessità originate dalla struttura sociale o anche interiorizzati come convincimenti, inclinazioni e abitudini, coopera con gli altri e si organizza insieme a loro. Gli individui che narra Ostrom (2006) hanno condiviso un passato comune e prevedono di condividere, con le altre e gli altri componenti della comunità, anche il futuro. Sono persone che vivono fianco a fianco, che lavorano gli stessi fondi e che si aspettano che i loro figli e nipoti ereditino gli appezzamenti. Sono individui con vedute di lungo periodo e che fanno investimenti con la consapevolezza che ne beneficeranno le generazioni future. Sono individui che vivono «in stretta interdipendenza su molti fronti, senza eccessivi conflitti» (Ostrom, 2006: 132).

Ostrom ha individuato dei principi di *design* minimi che sottostanno alla *governance* delle risorse comuni aprendo alla possibilità di individuare – da caso a caso e da circostanza a circostanza – specificità precipue.

Polimorfismo italiano

Nel contesto italiano – con le vicende storiche che lo hanno attraversato e la dualità che lo ha segnato – l'amministrazione delle risorse comuni non segue un set di regole uniforme, piuttosto le modalità di accesso e le regole d'uso designano un polimorfismo significativo.

La diversità più sostanziale che balza all'occhio del ricercatore sociale è il grado di escludibilità, ovvero quella caratteristica per effetto della quale è possibile escludere alcuni individui – o gruppi di individui – dal godimento e dall'uso di un bene. L'escludibilità dall'uso di un bene può essere più o meno facile o difficile e bisogna pensarla come un attributo dinamico e graduale.

I livelli di escludibilità – o, per semplificare, di chiusura all'accesso – sono tanto più alti quanto più si procede da Sud verso Nord. Sono, invece, tanto più bassi quanto più si procedere nella direzione opposta, cioè da Nord verso Sud.

Le proprietà collettive “chiuse” sono tipiche di alcuni territori del Nord-est italiano nelle quali il diritto e l’accesso sono consentiti, in alcuni casi, ai discendenti di antiche famiglie originarie. A volte, tale discendenza, è considerata in linea diretta maschile. Per altri casi, sempre del Nord-est italiano, esistono delle anagrafi, riservate a cittadini discendenti da famiglie originarie, nelle quali sono iscritti gli aventi diritto in base ai requisiti previsti dagli statuti. Requisiti come la dimora continuativa per un certo periodo di tempo e la residenza che deve risultare anche dalla situazione di fatto di presenza in maniera stabile e duratura sul territorio, oltre che dal registro anagrafico del comune.

Le terre civiche “aperte”, invece, sono le tipiche situazioni riscontrabili nel Sud Italia dove l’accesso ai beni collettivi è consentito *uti cives*, ovvero agli abitanti in qualità di cittadini dei comuni o delle frazioni, indipendentemente dalla durata della residenza.

Una situazione intermedia, fra quella tipica del Nord-est e quella tipica del Sud, è riscontrabile nell’ambito territoriale del Centro Italia dove sono diffuse le forme di comunanza o università agrarie nelle quali l’accesso è subordinato alla residenza nel territorio del dominio collettivo per almeno un certo periodo di tempo, ovvero quantomeno per un dato numero di anni.

È d’uopo sottolineare che, nel caso dei demani civici del Sud, i comuni, quali enti giuridici esponenziali, pur formalmente intestatari della proprietà, hanno una sola funzione di rappresentanza della collettività che è la sola titolare della proprietà. I beni civici – proprietà collettiva degli abitanti – sono altro rispetto ai beni propriamente comunali, cioè quelli di proprietà del comune quale ente giuridico (Dani, 2013). Tant’è che – anche per effetto della legge n. 168/2017 – i beni di proprietà collettiva e i beni soggetti a diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari e, in mancanza di tali enti, sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Le popolazioni locali possono, comunque, costituire i comitati per l’amministrazione separata dei beni di uso civico ricadenti nei territori frazionali come previsto dalla legge n. 278/1957.

Le indagini sulle terre comuni

I diversi assetti proprietari noti nell’Italia rurale sono stati al centro di studi e ricerche in epoche storiche diverse.

Una prima importante indagine è stata l’inchiesta agraria Jacini, una inchiesta parlamentare condotta dal 1877 al 1886 con lo scopo di analizzare lo stato dell’agricoltura nel paese. Questa inchiesta fu, però, fondamentale anche per comprendere in maniera dettagliata i sistemi proprietari presenti in Italia, le condizioni del lavoro agricolo, le diverse colture e la ricchezza culturale dell’Italia rurale del

tempo. Il fronte che si poneva l'obiettivo dell'abolizione degli antichi usi civici e delle proprietà comuni dovette fare i conti – in seguito ai risultati dell'inchiesta Jacini – con la copiosa presenza di queste realtà. Si pensi solo che dei 227 comuni della provincia romana, 221 presentavano proprietà collettive di terre nei loro territori. Gli assetti collettivi – che per la cultura liberale abolizionista rappresentavano un abominio – erano, in realtà, una normalità dell'Italia rurale (Rosati, 2019).

Un'altra importante indagine è la ricerca che l'Istituto Nazionale di Economia Agraria ha condotto nel corso degli anni Cinquanta del Novecento. In base ai dati dell'INEA, la proprietà fondiaria nel complesso (dello Stato, delle Province e dei Comuni e quella degli altri enti – enti ecclesiastici, enti di beneficenza e assistenza, società commerciali e altri enti) assommava a 6.253.078 ettari, esclusa quella che era ancora in possesso degli Enti di riforma agraria, pari a 145.373 ettari di terreni. Si perviene così a un totale di oltre 6 milioni di ettari, con esattezza a 6.398.451 ettari. I beni fondiari delle Province avevano una estensione trascurabile (14.442 ettari), ma diverso era il caso dei Comuni con i suoi 3.506.676 di ettari, senza contare i molti terreni usurpati (spesso di qualità superiore) che se recuperati avrebbero aumentato di molto la superficie disponibile (Cinanni, 1962).

La proprietà collettiva della popolazione, secondo le statistiche dell'INEA, si estendeva all'epoca per 2.596.236 ettari. In Italia vi erano 2.255 associazioni agrarie, di cui 1.643 nelle regioni settentrionali e 612 nelle regioni centrali. Nel Mezzogiorno, i terreni delle antiche università agrarie erano stati acquisiti nel demanio comunale, per un totale di 488.792 ettari. Le terre private soggette a uso civico avevano una estensione di circa 250.000 ettari, dei quali 199.886 risultavano già accertati (Cinanni, 1962).

Nella relazione al disegno di legge n. 1527 in materia di diritti e di beni civici, presentato per iniziativa parlamentare il 23 ottobre 1996, ma poi ritirato il 13 maggio 1997, si legge:

Non è possibile conoscere l'effettiva estensione delle terre private e pubbliche gravate da diritti civici. I dati statistici di cui oggi disponiamo sono poco attendibili in quanto si basano su verifiche incomplete ed effettuate, tra l'altro, alcuni decenni fa e mai aggiornate. Comunque essi, anche se approssimati per difetto, dimostrano che molto esteso è il territorio, sia privato che pubblico, gravato da diritti civici: i terreni alieni si estendono per circa 250 mila ettari e per quasi 4 milioni quelli pubblici. È questo un patrimonio ingente, a cui vanno, inoltre, aggiunti circa 3 milioni di ettari di proprietà degli enti pubblici: complessivamente, quindi, 7 milioni di ettari, più del 23 per cento dell'intero territorio italiano e pari al 30 per cento della superficie di proprietà privata. Nonostante in passato, soprattutto dopo la Rivoluzione francese, le classi dirigenti abbiano sempre teso alla privatizzazione di questi beni collettivi a favore delle classi abbienti e a danno di quelle più indigenti, una immensa ricchezza pubblica, dunque, è giunta fino a noi.

Rispetto agli anni in cui è stato presentato il disegno di legge n. 1527, la statistica ufficiale si è interessata al tema delle terre comuni sia a livello europeo che a livello nazionale.

A livello europeo, la Sau di proprietà collettiva, pubblica o privata su cui vengono esercitati diritti d'uso civico, ammonta a circa dieci milioni di ettari: una quota pari al 7,6% della Sau complessiva dei tredici paesi oggetto della rilevazione. In uno studio del 2015 sono state invece censite le proprietà collettive nel mondo (si tratta comunque di uno studio parziale che ha preso in considerazione solo i principali paesi in cui le forme di proprietà collettiva sono generalmente riconosciute) che ammontano ad 1,9 miliardi di ettari: il 18% del totale della superficie oggetto dello studio (Greco, 2014; Gatto, 2017).

Al momento in cui scriviamo non sono ancora disponibili i dati del settimo censimento generale dell'agricoltura dell'ISTAT la cui raccolta si è svolta dal 7 gennaio al 30 luglio 2021. Mentre dai dati del sesto censimento generale dell'agricoltura risulta che in Italia esistono 2.233 unità qualificate come ente o comune che gestisce le proprietà collettive a cui corrispondono 610.165,25 ettari di Sau e 1.668.851,85 ettari di superficie totale. Questo significa che in Italia esistono oltre 610 mila ettari di Sau ed oltre un milione di ettari di superficie totale di domini collettivi destinati ad usi civici. Un importante dato da sottolineare è che le proprietà collettive in Italia, comunque denominate, gestiscono rilevanti superfici pari al 4,7% della Sau e al 9,8% della superficie totale (Greco, 2014).

Dai dati rilevati nel sesto censimento generale dell'agricoltura emerge che in Italia le terre comuni indivise – essenzialmente prati permanenti e pascoli – sono concentrate nelle aree di montagna.

I dati del sesto censimento generale dell'agricoltura restano comunque dei dati parziali per due ordini di ragioni: 1) le aree a bosco sfuggono alle rilevazioni quando le unità in cui sono incluse sono esclusivamente di tipo forestale; 2) rispetto alle stime dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria – nelle quali i domini collettivi in Italia ammontavano a più di tre milioni di ettari, di cui 500 mila appartenenti ad associazioni agrarie e 2 milioni e 500 mila come terre civiche dei comuni – si registra una superficie totale poco meno che dimezzata pari a 1.668.851,85 ettari. Tale riduzione è tuttavia correlata alla riduzione delle superfici agricole comunque gestite (Gatto, 2017).

Dal sesto censimento generale dell'agricoltura emergono altre utili informazioni che possono essere lette anche comparativamente.

La tavola 2.1 del censimento riporta il numero di aziende agricole, la relativa superficie totale e il numero di giornate di lavoro effettuate nell'azienda per classe di superficie totale e forma giuridica.

Gli enti o comuni che gestiscono proprietà collettive sono – come già detto – 2.233. Essi rappresentano lo 0,13% del totale delle aziende agricole e per ogni classe di superficie rappresentano una percentuale delle aziende inferiore allo

0,43%. Tuttavia, nella sola classe di superficie totale superiore a 100 ettari tale percentuale sale al 7,15%. Questo dato mostra che gli enti o comuni che gestiscono proprietà collettive hanno un'incidenza percentuale significativa sul totale delle aziende agricole solo per la classe di superficie più alta, ossia superiore a 100 ettari. Questo dato non ha comunque un forte significato perché in Italia il 96% delle aziende agricole ha la forma giuridica dell'azienda individuale. Tutte le altre forme giuridiche (società semplice, società di capitale, società cooperativa, enti o comuni che gestiscono proprietà collettive, eccetera) rappresentano il 4% delle aziende agricole.

Anche per quanto riguarda la superficie totale, l'incidenza percentuale maggiore delle proprietà collettive si registra per la classe di superficie superiore a 100 ettari. In questo caso il dato è interessante perché – dopo le aziende individuali che rappresentano il 69,86% della superficie totale e dopo le società semplici che ne rappresentano l'11,39% – gli enti o comuni che gestiscono proprietà collettive rappresentano il 9,8% della superficie totale.

L'ultimo dato della tavola 2.1 del sesto censimento generale dell'agricoltura è relativo alle giornate di lavoro aziendale. Le giornate di lavoro aziendale svolte presso enti o comuni che gestiscono proprietà collettive sono 285.182 pari allo 0,11% del totale.

Nel caso della superficie agricola utilizzata – riportata nella tavola 2.2 del sesto censimento generale dell'agricoltura – la percentuale degli enti o comuni che gestiscono proprietà collettive sul totale delle aziende e la percentuale delle giornate di lavoro aziendale svolte presso enti o comuni che gestiscono proprietà collettive sono invariate rispetto alla tavola 2.1. Diversamente, come già detto, la percentuale di Sau degli enti o comuni che gestiscono proprietà collettive sul totale della Sau è del 4,7% pari a 610.165,25 ettari.

Bibliografia

Avallone G. (2016), *Comunità e studi di comunità in Italia: dalla centralità delle comunità umane alla prospettiva delle comunità socio-ecologiche*, *Sociologia Urbana e Rurale*, 110: 12-28

Cinanni P. (1962). *Le terre degli Enti, gli usi civici e la programmazione economica*, Roma: Alleanza Nazionale dei Contadini.

Dani A. (2013), *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso: Edizioni Effigi.

Dardot P., Laval C., (2015), *Del Comune o della Rivoluzione nel XXI secolo*, Roma: DeriveApprodi.

Dolenec D., Žitko M., (2015). *Exploring Commons Theory for Principles of a Socialist Governmentality*, *Review of Radical Political Economics*, 1: 66-80.

- Dolenc, D., (2012). The commons as a radical democratic project, Paper presented at the MAMA conference *Economy of Crisis Capitalism and Economy of the Commons*, 22-24 November, Zagreb.
- Donolo C., (2013). *I beni comuni e l'episteme repubblicana*, *Politica & Società*, 3: 381-401
- Gatto P., (2017). *Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana*, *Agriregionieuropa*, 49.
- Greco M., (2014). *Le statistiche sulle Common Land nell'Unione europea e in Italia*, *Agriregionieuropa*, 36.
- Ostrom E., (2006). *Governare i beni collettivi*, Venezia: Marsilio.
- Ostrom E., (2009). *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*, *Science*, 325: 419-422.
- Perulli P., (2015). *Crisi e paradigmi delle scienze sociali*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1: 97-121
- Pettenati G., Toldo A., (2016). I sistemi territoriali del cibo: uno spazio di riflessione sui beni comuni, In: AA.VV., *Commons/Comune. Geografie, luoghi, spazi, città. Memorie geografiche*, 14: 359-365.
- Rosati S., (2019). *La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavallo tra Ottocento e Novecento*, *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, 15.
- Vercellone C., Brancaccio F., Giuliani A., Vattimo P., (2017). *Il Comune come modo di produzione. Per una critica dell'economia politica dei beni comuni*, Verona: Ombre Corte
- Vitale T., (2010). *Società locali e governo dei beni comuni. Il Nobel per l'economia a Elinor Ostrom*, *Aggiornamenti Sociali*, 2 (61): 91-101.

RIFARE COMUNITÀ E INNOVARE I BENI COLLETTIVI

LA RILEVANZA SOCIALE DELLE TERRE DI USO CIVICO E COLLETTIVE

Alessandra Corrado e Giuseppe Gaudio

Questo lavoro, breve e schematico, vuole porre attenzione sulla rilevanza sociale degli usi civici (Grossi, 2020; Oliverio, 2021 e a.a. 2017-2018), sul rapporto tra la terra e l'agricoltura (Becattini, 2015; Conti e Onorati, 2012; Alfano e Cersosimo, 2009) e tra queste e i giovani (Trunzo e Gaudio, 2016; Cersosimo, 2013 e 1012; INEA, 2013).

Negli ultimi anni, nonostante il settore agricolo abbia rappresentato il custode privilegiato per attuare politiche di manutenzione del territorio e di prevenzione dei rischi, si è assistito ad un costante abbandono delle terre delle aree rurali e, in particolare, di quelle più interne che ha generato un crescente problema di erosione del suolo oltre che di mancata manutenzione del territorio e di spopolamento.

Agricoltura, territorio e natura

Quando e come si è modificato il rapporto tra le comunità locali e gli ambienti di vita?

Negli anni '50-'70, sono avvenute importanti trasformazioni sociali, economiche e culturali che hanno compromesso il rapporto tra le popolazioni e il territorio di riferimento (Corrado et al., 2018; Bevilacqua, 2008). I mezzi che hanno realizzato il successo dell'agricoltura industrializzata, paradossalmente, sono oggi anche le cause della sua crisi. L'industrializzazione dell'agricoltura è tra i principali responsabili degli attuali più gravi squilibri ambientali del pianeta: cambiamento climatico, impoverimento del suolo, deforestazione, contaminazione di cibo e ambiente con residui chimici (Cavazzani, 2006; Ploeg van der, 2006).

Una nuova agricoltura (Ploeg van der, 2018 e 2010; Zumpano et al., 2015; Cavazzani et al., 2006; Paciola e Giannotta, 2009), diversa rispetto al modello che ha dominato dalla rivoluzione verde ad oggi, è dunque necessaria.

La peculiarità e l'importanza delle terre ad uso civico, non solo rispetto all'attività agricola, ma anche rispetto al territorio e alla comunità, è oggetto di attenta valutazione sia da parte degli studiosi (Rossi et al., 2013; Sivini e Corrado, 2013; Cavazzani, 2008) che da parte dei *policy makers* (European Parliament, 2020).

Gli usi civici, oggi, pur nella diversa articolazione sul territorio nazionale tra nord (proprietà collettive) e Sud (demani civici), e attraverso una multidisciplinarietà degli approcci di analisi (giuridici, storici, istituzionali, economici, sociali e

culturali), ripropongono una particolare attenzione allo sviluppo territoriale delle aree rurali (Oliverio, 2018). Secondo stime del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, ci sono le terre male utilizzate o inutilizzate e ci sono giovani pronti ad entrare nel settore agricolo (INEA, 2013; Canale e Ceriani, 2013; Cersosimo, 2012; Trunzo e Gaudio, 2016), allora perché non dare a loro un'opportunità?

Non si tratta di un patrimonio di scarso e residuale valore (Puzdrasnovska, a.a. 2017-2018): l'Istat ha censito una realtà molto diffusa e variegata delle aree collettive sul territorio nazionale, estesa per più di 1.103 mila ettari di terreno (il 4,4% della Sau e l'8,8% della Sat in Italia). Purtroppo, non tutti – ad esempio gli Enti locali che ne detengono la gestione, ma anche i cittadini che ne potrebbero usufruire – hanno contezza dell'importanza dei beni a disposizione. Le proprietà ad uso civico e collettive vengono spesso abbandonate, nonostante sono state e continuano ad essere inalienabili, imprescrittibili e immutabili nella loro destinazione d'uso agro-silvo-pastorale.

Certamente, l'utilizzo dei terreni ad uso civico e demaniali non risolverà le rilevanti criticità presenti nel settore agricolo (conservazione del suolo, del paesaggio e della biodiversità, qualità e i diritti del lavoro, accesso al credito, accesso ai finanziamenti per le piccole aziende, la distorsione della filiera di distribuzione e commercializzazione dei prodotti agricoli, ecc.). Pur tuttavia, negli ultimi anni sono emerse esperienze diverse (Densero et al., 2019; Coscarello, 2014; Sivini e Corrado, 2013; RES, 2013 e 2010; Brunori e Rossi, 2011; Ammendola, a.a. 2009-2010) che realizzano nella pratica un modo di produrre e consumare sostenibile (produttori biologici e biodinamici, GAS, mercati di prossimità e Kmo, vendita diretta, biodiversità, ecc.). Ognuna di queste esperienze fornisce un esempio a cui guardare per costruire un sistema di relazioni con la comunità del territorio, riconoscendo non soltanto la qualità di ciò che si produce per l'alimentazione e il consumo, ma anche l'importanza di ciò che si produce in termini di servizi eco-sistemici essenziali e goduti da tutti e di recupero di tradizioni, saperi e saper fare. In base a questi percorsi si può ricostruire il rapporto città/campagna come sistema relazionale in grado di produrre qualità ambientale, salute fisica e mentale, valori etici, estetici e in ultima analisi economici. Il rapporto tra agricoltura e terre d'uso civico o collettivo può dunque servire a valorizzare il rapporto tra comunità, territorio e natura e a costruire rapporti diversi tra popolazione, enti locali e territorio.

L'agricoltura che cambia e i giovani

Le funzioni della terra sono molteplici e variegate. Esse possono fare riferimento alle attività produttive, sia in agricoltura che nel turismo, ma anche ad aspetti ambientali (tutela del paesaggio, cura del suolo, biodiversità, salubrità dell'aria e dell'acqua), culturali (tradizioni, saperi), ricreativi (fruizione del tempo libero) e socio-sanitari (agricoltura sociale).

Accanto all'agricoltura convenzionale, in cui è importante la massimizzazione del profitto, esiste un'agricoltura "altra", per cui è importante cosa e come produci (Sivini e Corrado, 2013; Brunori e Rossi, 2011; Paciola e Giannotta, 2009; Coscarello, 2014). Vi è oggi un riconoscimento nuovo di un mondo rurale quasi dato per finito, scomparso, e che invece rivela inedite figure sociali e nuove pratiche, una pluralità di forme ed iniziative che reggono l'urto della tecnica e del mercato e che indicano nuove strade per la costruzione di alternative concrete al modello agricolo dominante (Cavazzani, 2006; Ploeg van der, 2006). Questa nuova agricoltura la troviamo nelle scelte colturali, nei modi di mantenere la fertilità dei suoli, nel recupero di varietà tradizionali e locali, nello scambio di saperi, nel rapporto con i luoghi e la natura. C'è, insomma, un ribaltamento delle logiche dell'agricoltura convenzionale dove trovano spazio la cooperazione, le relazioni sociali, la fiducia reciproca, la conservazione del paesaggio, la vivibilità dei luoghi, l'uso ecocompatibile della terra e dei beni naturali. In altre parole, la terra è vista come bene comune.

Assistiamo ad un cambiamento sociale e culturale dell'immagine dell'agricoltura: da settore residuale ed arretrato, ad una realtà resiliente, capace di resistere alla globalizzazione e modernizzazione, ed anche di interpretare, indicare e proporre modi alternativi ed innovativi di produrre, volti all'integrazione con gli altri settori economici (in primis il turismo, ma anche i servizi socio-sanitari ed ambientali) e alla costruzione di un rapporto benefico tra agricoltura, comunità e territorio (Sivini e Corrado, 2013; Martignani, a.a. 2018-2019; Provenzano, a.a. 2019-2020; Coscarello, 2014; Di Iacovo, 2008; Curcio, a.a. 2018-2019; Stella, a.a. 2019-2020).

L'agricoltura svolge un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, come il paesaggio, la biodiversità, la stabilità del clima e la capacità di mitigare disastri naturali, quali inondazioni, siccità e incendi. Alcune pratiche agricole possono determinare pressione sull'ambiente e provocare degrado dei terreni, inquinamento delle acque e perdita di habitat naturali. Tra le principali conseguenze di pratiche agricole errate e di un uso dissennato del suolo, è il dissesto idrogeologico. Oggi è più che sensato riconoscere agli agricoltori la valenza multifunzionale della loro permanenza sul territorio, come presidio funzionale ed economicamente sostenibile, ma anche riconoscere agli agricoltori un ruolo di preminenza e di priorità nella collaborazione con i soggetti pubblici per la corretta gestione delle risorse idriche, della manutenzione del reticolo idrografico e delle pendici collinari. Esiste la possibilità di un'alleanza fra gli agricoltori, la comunità e gli altri settori economici che vede gli agricoltori non più come parte residuale, ma come protagonisti non solo della produzione di alimenti sani e salubri, ma anche come coadiutori del mantenimento di beni pubblici.

L'agricoltura può essere un settore attrattivo per i giovani (Magurno, a.a. 2018-2019; Gallo, a.a. 2019-2020; Cersosimo, 2013; INEA, 2013), ma anche per gli

“immigrati” (Corrado e Caruso, 2021; Corrado e D’Agostino, 2016; Corrado e Greco, 2016; Falcone, a.a. 2011-2012) o per i cosiddetti “nuovi arrivati” (Corrado *et al.*, 2014), che vogliono sperimentare nuove attività nel settore e recuperare, attraverso collaborazioni con enti e istituti di ricerca, prodotti autoctoni e tipici dei luoghi. Attrarre i giovani nelle aree rurali o interne significa anche rivitalizzarle e pensare per loro un modello di sviluppo sostenibile. Negli ultimi anni, le aziende agricole, diversificando le attività, hanno sviluppato importanti esperienze multifunzionali, nel turismo e nel sociale di tipo strettamente pedagogico (fattorie didattiche), sociosanitario o strettamente legate all’inclusione sociale (di immigrati e rifugiati, carcerati, soggetti deboli e svantaggiati).

Queste trasformazioni sono avvenute anche in coerenza con i cambiamenti nella struttura e nell’orientamento della Politica Agricola Comune (Pupo D’Andrea, 2021 e 2019; De Filippis, 2017; Sotte, 2021; Commissione Europea, 2021; Commissione Europea, 2017; Commissione Europea, 2011; Commissione Europea, 2010). Vi è la consapevolezza che la futura PAC non potrà riguardare i soli aspetti produttivi. Già oggi la PAC trascende i suoi limiti, interessandosi anche di aspetti inerenti allo sviluppo locale in aree rurali, l’ambiente, il territorio, i servizi, il mondo agro-alimentare in generale. È necessario, però, che le politiche europee formalizzino e strutturino in maniera più articolata questo ampliamento della sfera di azione, esprimendo una visione globale e compiendo una concreta transizione da una politica meramente agricola a una politica territoriale. Sarà necessario creare una maggiore integrazione tra le diverse politiche comunitarie in modo da affrontare in maniera più efficace ed efficiente problematiche trasversali quali le politiche energetiche, la tutela dell’ambiente e delle risorse naturali, la lotta al cambiamento climatico, il supporto all’occupazione, la salute pubblica, lo sviluppo delle economie locali, lo sviluppo infrastrutturale, la cooperazione allo sviluppo, ecc.

Oggi si ha maggiore contezza nella capacità del settore agricolo di dare risposte apprezzabili alla situazione di crisi attuale e al declino dell’occupazione, giovanile e femminile, in particolare. Il recupero produttivo dei terreni agricoli di proprietà pubblica o gestiti da enti pubblici (demanio e uso civico), affidandoli a giovani appare sensato e mostra grandi vantaggi e prospettive da diversi punti di vista: da quello sociale a quello della riorganizzazione del settore in chiave innovativa e competitiva, capace di soddisfare la sostenibilità economica, sociale ed ambientale.

L’utilizzo dei terreni agricoli collettivi e pubblici va, perciò, rivalutato perché rappresenta uno dei passi possibili per, da un lato, tutelare e salvaguardare il territorio con consapevolezza e responsabilità e, dall’altro, perseguire il progetto di una società sostenibile, evocando una sfida etica e culturale prima che tecnica.

È chiaro che non si tratta affatto di tornare al tempo che fu, ma piuttosto di evolvere conservando e imparando dalle esperienze del passato, nonché immaginando costruttivamente un futuro sostenibile e vivibile per tutti. Il recupero di terre, che in caso di vendita verrebbero sottratte alla collettività, testimonia la vitalità di antiche istanze, anche nell'attuale situazione socioeconomica.

La sfida non consiste unicamente nel privilegiare le produzioni di piccola e media scala, ma anche nella diffusione di un modello di produzione agroalimentare sostenibile, supportando i produttori che impiegano tecniche agroecologiche e fornendo così alla comunità un contributo in termini di servizi ambientali. In questo modo si provvederà a dare una nuova collocazione, centrale e al contempo integrata, alle aziende agroalimentari nel territorio, facendo sì che esse occupino un ruolo determinante nello sviluppo e nell'attuazione dei piani territoriali.

La concessione ai giovani agricoltori delle terre è utile per contrastare i processi di ulteriore concentrazione della terra nelle mani di un sempre minore numero di aziende di grandi dimensioni (ISTAT, 2022) con conseguente drastica riduzione delle piccole proprietà contadine considerate, queste, più virtuose quanto a distribuzione dei redditi e cura della terra e il rischio di speculazioni immobiliari, possibili con l'ottenimento di cambi di destinazione d'uso dei terreni alienati. Tale possibilità evidenzia ipotesi diverse e certamente più interessanti e con prospettive meno limitate rispetto a quella di "far cassa" attraverso la vendita di un bene demaniale. Offre poi l'opportunità per affermare e praticare, attraverso progetti mirati, un paradigma economico-sociale e politico alternativo centrato sul lavoro, la biodiversità e i servizi eco-sistemici, la terra e i suoi prodotti come bene comune, la solidarietà, la condivisione.

Ma si può parlare di un ritorno alla terra?

Nel convegno "*Giovani in agricoltura, risorse per il paese. Prospettive, politiche e opportunità*", organizzato da *L'Informatore Agrario* e FederUnacoma, sono stati presentati i risultati di una ricerca effettuata, nel 2014, da Nomisma su un campione di 1.125 giovani di età inferiore ai 40 anni, di cui 607 agricoltori, ma anche altre indagini (Gallo, a.a. 2019-2020), mettono in evidenza tendenze non proprio positive: gli occupati totali tra il 2008 e il 2013 sono calati del 6%, gli occupati sotto i 24 anni sono crollati del 15%, gli agricoltori under 35 sono circa 82mila, il 5,1% sul totale (gli under 35 sono il 5,3% in Spagna, il 7,1% in Germania e l'8,7% in Francia, con la media Ue attestata al 7,5%); gli over 65 superano quota 603mila (37,3%); l'indice di ricambio generazionale è pari al 14% (14 under 35 ogni 100 over 65), mentre è del 73% in Francia e del 134% in Germania. Dubbi sul futuro emergono dalle interviste realizzate da Nomisma su un campione di circa 600 aziende condotte da under 40: il 44,1% crede che i prossimi anni saranno sostanzialmente uguali al passato, il 47,6% pensa che andrà peggio; solo l'8,4% è convinto che tutto volgerà al meglio; il 67,3% degli interpellati pensa che la

società percepisce il mestiere di agricoltore di status inferiore ad altri lavori; solo il 15,4% auspica che il proprio figlio resti nel settore. I giovani italiani attribuiscono un ruolo sociale importante all'agricoltura (tutela del territorio, valorizzazione del paesaggio, ecc.), ma poi finiscono per ammettere che

forse, però, è meglio se la praticano altri.

L'indagine Nomisma conclude che per rendere attraente l'agricoltura italiana è necessario da un lato restituirle il giusto ruolo sociale per favorire l'ingresso e la permanenza di giovani, dall'altro bisogna consolidare gli strumenti per favorire la competitività, l'innovazione e l'accesso alla terra, (credito, assicurazioni, formazione, ecc.).

Altre indagini (Canale e Ceriani, 2013; Cersosimo, 2013; Cersosimo, 2012), al contrario, enfatizzano un ritorno all'agricoltura da parte dei giovani e meno giovani.

Con la finalità di far scendere "in campo" i giovani, negli ultimi anni sono state promosse una serie di iniziative, alcune datate, ma altre più recenti, che vedono coinvolte l'Università della Calabria ed altri soggetti del territorio. Il 9 giugno 2012, è stato organizzato l'incontro Terrecomuni Calabria che, alla luce di un ricco e partecipato dibattito, ha definito come obiettivi dei soggetti in rete:

- la mappatura delle terre comuni e degli usi civici per la loro salvaguardia e il (ri)utilizzo;
- la riappropriazione del territorio da parte delle collettività;
- la difesa e la promozione del territorio;
- la stesura di una "Carta del Territorio".

Scambi, forme di solidarietà ed eventi sono stati promossi a Mormanno successivamente al terremoto.

È stata condotta un'attività di studio e ricerca, coordinata dal Centro Studi per lo Sviluppo Rurale e dal Corso di laurea magistrale in Scienze per la Cooperazione e lo Sviluppo, che ha visto la realizzazione di diverse tesi di laurea che si sono occupate dell'utilizzo dei terreni ad uso civico con riferimento al rapporto tra beni comuni e terre civiche (Oliverio, a.a. 2017-2018), le problematiche nel diritto e nella gestione del territorio italiano sugli usi civici e la ricognizione dei terreni demaniali nei Comuni di Cassano allo Ionio (De Rango, a.a. 2013-2014), Mendicino (Alimena, a.a. 2014-2015), Altomonte (Coppola, a.a. 2014-2015), Spezzano Albanese (Marini, a.a. 2012-2013), proponendo l'organizzazione di laboratori territoriali per un'economia solidale e per sistemi alimentari sostenibili.

Queste iniziative e attività avevano il fine di rilevare il patrimonio di risorse che avrebbero potuto servire a scopi occupazionali, ma che avrebbero potuto avere, più in generale, una rilevanza sociale per le comunità locali, considerando i nuovi bisogni emergenti, le nuove consapevolezze intorno al cibo e al sistema

agro-alimentare, i problemi relativi alla gestione del territorio e alla salvaguardia della biodiversità.

Vi è la necessità di promuovere e sostenere l'attività di sensibilizzazione e di informazione dell'opinione pubblica, ma di sollecitare anche l'intervento delle istituzioni, con soluzioni innovative e che rispondano all'interesse della collettività, salvaguardando i beni comuni.

L'accaparramento di terre

Dal 2008 ad oggi, il processo di accaparramento di terre (*land grabbing*), destinate alla produzione agricola o alimentare, guidato da Stati, imprese multinazionali e nuovi attori finanziari pubblici e privati, ha subito una forte accelerazione, anche a causa della crisi finanziaria, alimentare, energetica e climatica, portando alla trasformazione della terra, tradizionalmente non tipico bene di investimento, in una risorsa fondamentale attraverso cui rilanciare processi di accumulazione. Identificati dalle istituzioni internazionali (FMI, WB, FAO, IFAD), da alcuni Stati o dalle imprese multinazionali come una "opportunità di sviluppo", gli investimenti fondiari o l'accaparramento di terre collettive sono invece spesso denunciati da organizzazioni non governative e movimenti contadini e sociali come forme di espropriazione, causa di sgomberi e di danni ecologici.

In Italia, un gran numero di associazioni, collettivi, comitati, cooperative – tra cui AIAB, Crocevia, Libera e Slow Food – hanno preso posizione rispetto alla vendita dei terreni agricoli demaniali cominciata dal Governo Monti, promuovendo manifestazioni, presidi e proposte.

Il concetto di *land grabbing* è impiegato, a livello internazionale e soprattutto in riferimento al Sud globale, per descrivere una serie di processi (Zoomers, 2010):

- investimenti per la produzione agro-alimentare all'estero;
- investimenti in *commodities* non-alimentari e bio-carburanti;
- investimenti per l'adattamento al cambiamento climatico;
- costruzione di aree protette e riserve naturali, anche per l'ecoturismo e attività di caccia spesso in territori indigeni;
- *special economic zones*, grandi infrastrutture, siti minerari e sprawl urbano;
- grandi complessi turistici;
- investimenti residenziali di migranti nei paesi di origine o di pensionati.

In Europa, invece, il *land grabbing* è identificato con una serie di altri processi (Kay et al., 2015):

1. il processo di concentrazione fondiaria, collegato alla cannibalizzazione delle piccole-medie aziende. L'allargamento dell'Unione Europea e la Politica Agricola Comunitaria hanno contribuito a rafforzare questa tendenza;

2. un processo di artificializzazione della terra che identifica la diffusione di forme di produzione agro-energetica, lo *sprawl* urbano, la speculazione edilizia, gli investimenti su grandi superfici o per il turismo, grandi opere o infrastrutture, l'attività mineraria;
3. il processo di degradazione ricondotto all'impatto antropico e ambientale della produzione industriale, o alla produzione di materie prime per l'industria alimentare;
4. il processo di accaparramento di terre pubbliche o collettive.

In Italia, questo processo, già in atto da tempo attraverso la concentrazione della terra in grandi proprietà, la speculazione edilizia e la cementificazione selvaggia, la realizzazione di infrastrutture e grandi opere di indubbia utilità, ha subito una nuova accelerazione con la vendita dei terreni agricoli demaniali che oggi rischiano di essere svenduti ai privati (Massa Gallerano, 2013).

Le terre demaniali e d'uso civico hanno una rilevanza sociale importante, oggi rinnovata, alla luce delle dinamiche sociali ed economiche, per la vita di comunità e la soddisfazione di servizi collettivi, per l'autoconsumo, per la creazione di nuova occupazione e di forme di generazione di reddito, per sostenere processi di accoglienza e inclusione sociale di rifugiati e migranti (Bevilacqua, 2015; Corrado e D'Agostino, 2016), per promuovere forme di agricoltura sociale, per la salvaguardia del paesaggio e delle risorse, per contrastare l'abbandono e il degrado, e per prevenire il dissesto idrogeologico dei territori (Oliverio, 2021).

Si può parlare di una corsa alla terra in Italia (Osti e Povellato, 2013)? Certamente vi è una pressione che non cessa di rinnovarsi, per usi e domanda, anche alla luce delle tendenze internazionali. A mo' di esempio, con il decreto Terre vive (DL n. 27 20 maggio 2014), il governo Renzi ha impresso una accelerazione al processo già promosso dal governo Monti (con il DL n. 1 del 24 gennaio 2012, L. n. 27 del 24 marzo 2012, Salva Italia). Nel corso del 2015, l'Agenzia del Demanio ha messo in vendita 455 lotti agricoli e ne ha offerto in locazione 132, con la finalità dichiarata di incentivare e rilanciare la giovane imprenditoria agricola con l'utilizzo dei terreni pubblici. Si è prevista l'aggiudicazione dei lotti all'offerta più alta rispetto alla base d'asta e il riconoscimento del diritto di prelazione per i terreni liberi ai giovani imprenditori agricoli under 40; nel caso di terreni già utilizzati, è prevista l'assegnazione prioritariamente ai conduttori.

Anche alcune Regioni sono intervenute con specifici provvedimenti. La Regione Puglia ha emanato la Legge Regionale del 20 maggio 2014, n. 26, recante "Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli", collegando l'assegnazione delle terre a determinate finalità:

- la conservazione del suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile, determinante per la difesa dell'ecosistema e delle caratteristiche del paesaggio;
- la prevenzione del dissesto idrogeologico;
- la valorizzazione delle produzioni agroalimentari tipiche e di qualità.

La Regione promuove così misure rivolte a disincentivare l'abbandono delle coltivazioni, a sostenere il recupero produttivo, il ricambio generazionale in agricoltura e lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile; si prevede la cessione o locazione a giovani agricoltori (con meno di 40 anni) singoli o associati in forma cooperativa.

Il programma della Regione Lazio, denominato "Terre ai Giovani", ha visto invece l'emanazione di un Avviso Pubblico relativo alla concessione in affitto di 8 lotti di terreno di proprietà di ARSIAL (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Agricoltura del Lazio), siti nei Comuni di Roma e Viterbo (d'intesa con la Regione Lazio – Assessorato all'Agricoltura), l'assegnazione di lotti (condotti in affitto per 15 anni con strumenti di credito agevolato) per un totale di 254,50 ettari tra Roma, Magliano Romano, Montalto di Castro e Tarquinia («terre incolte o occupate da abusivi»). L'obiettivo dichiarato del provvedimento è incoraggiare l'accesso alla terra di giovani imprenditori e imprenditrici agricoli con particolare riferimento all'insediamento e alla permanenza di giovani agricoltori e agricoltrici che non hanno compiuto ancora quaranta anni. Sono previste misure di sostegno finanziario quali la dilazione di pagamento dei primi tre canoni annui d'affitto, la costituzione di un fondo di € 150.000 da destinare al credito di conduzione e il concorso all'attivazione di un fondo di garanzia, con un contributo di € 500.000, per il sostegno agli investimenti nelle aziende agricole che si costituiranno sui terreni oggetto del bando.

Anche la Regione Calabria con la Legge regionale 5 luglio 2017, n. 31, recante "Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani al settore primario e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli", pensa di predisporre, d'intesa con gli enti e le agenzie strumentali gestori, l'elenco annuale, con relativa cartografia, dei terreni agricoli e a vocazione agricola e pastorale di proprietà della Regione, idonei per l'assegnazione a giovani agricoltori singoli o associati in forma cooperativa e a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Il dipartimento regionale competente in materia di agricoltura provvede all'emanazione degli avvisi pubblici per la concessione o locazione dei terreni, ai sensi della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), e idonei per la cessione in locazione a giovani agricoltori singoli o associati in forma cooperativa e con priorità ai giovani al primo insediamento e alle cooperative sociali così come definiti dal Regolamento (CE) 1305/2013.

Accanto a queste misure istituzionali, negli ultimi anni si è assistito alla mobilitazione della comunità a protezione dei terreni, ad esempio famiglie o singoli

che dispongono di risparmi, che sono interessate ad alimentarsi in modo genuino e a vivere in un ambiente sano, ma che non possono coltivare la terra o controllare la catena di produzione. Sono dunque emerse forme di azionariato fondiario e di gestione collettiva della terra. Esempi ne sono i “sistemi agricoli supportati dalla comunità locale” (CSA – *Community Supported Agriculture*) o i *Land trust*, in cui organizzazioni no profit sostengono forme di gestione collettiva di terreni tramite acquisizioni e donazioni. I progetti di azionariato popolare vedono i cittadini investire i propri risparmi nell’acquisto di terreni da affittare ad agricoltori che si impegnano a produrre cibi biologici, commercializzati attraverso una filiera corta per assicurare una giusta distribuzione del valore lungo la catena di produzione e vendita. Tali progetti puntano a promuovere e valorizzare il lavoro agricolo secondo modelli alternativi a quello dominante ed anche a realizzare un’attività di lobbying per politiche pubbliche e comunitarie che vadano nella stessa direzione. Precursore di questo modello è l’organizzazione francese *Terre de Liens* (www.terredeliens.org): fondata nel 2003, coinvolge 102 aziende in cui lavorano 150 agricoltori, insieme con più di 12.000 cittadini, supporta migliaia di nuovi agricoltori, realizzando più di 43 milioni di euro e preservando 2.500 ettari di terreni agricoli. A mo’ di esempio, anche in Italia, si contano due esperienze nate in provincia di Bologna: nel 2011, muove i primi passi Accesso alla Terra, un progetto di proprietà collettiva promosso dall’associazione CampiAperti, che mette insieme più di 70 aziende; nel 2013, si avvia l’esperienza di Arvaia, una cooperativa di agricoltori e cittadini che produce su terreni pubblici.

Altre esperienze riguardano anche la riattivazione e il recupero di terreni privati. Un’esperienza è quella promossa da Slow Food, “Terre Originali”, nella zona delle Langhe Monregalesi, tra Ceva, Mondovì, Dogliani, Clavesana, Carrù e Cherasco. Alcune realtà della società civile (l’associazione Contadini delle Langhe, la Cantina di Clavesana, il Comizio Agrario di Mondovì), insieme all’incubatore di start-up Make-a-Cube e all’Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo, hanno promosso una mappatura delle terre non più coltivate dai legittimi proprietari, per promuovere poi un bando rivolto ad aspiranti contadini sotto i 40 anni, affinché presentino un progetto imprenditoriale tenendo conto della sostenibilità economico-ambientale, dell’integrazione con il territorio e dell’impatto sociale. Il bando prevede un’attività di orientamento, la concessione di terreni senza canone per 3 anni, una consulenza per conseguire finanziamenti o l’accesso al credito, assistenza legale, di esperti, nell’attività di marketing, distribuzione e commercializzazione. Queste esperienze testimoniano certamente un nuovo interesse riflesso in parte anche nei dati riferiti al 2014 che evidenziano una dinamicità del settore agricolo pure negli anni di crisi: +1,5% occupati nel settore agricolo (Istat III trimestre 2014); di cui +1,4% nel Nord, +12,6% nel Centro, -1,4% nel Sud; un aumento lavoratori autonomi (+3,6%); +14%

sono gli under 35 assunti nelle aziende agricole (Istat, II trimestre 2014); +2,6% delle imprese agricole condotte da under 35 (II trimestre 2014, Ismea/Unione camere), per un totale di 48.620 unità. Dall'inizio della grande crisi nel 2007-8 e fino al 2015, si sono registrate +72% immatricolazioni in Scienze agrarie, una crescita delle iscrizioni agli istituti professionali (scuole di agraria, enogastronomia e turismo) nel 2014- 2015, con 49mila nuovi iscritti (+18% sul 2007-2008) (seconda preferenza dopo i licei).

Conclusioni

Abbiamo voluto sviluppare alcune riflessioni sugli usi civici e sui beni collettivi, frutto della nostra esperienza di ricerca, riletta anche alla luce di processi che stanno cambiando il modo di vivere i territori e di pensare l'agricoltura. È ovvio che i risultati di questi percorsi dovrebbero essere sottoposti a maggiori ed approfondite analisi e dibattiti per una valutazione dell'impatto sul territorio.

Migrazioni (che coinvolgono soggetti e dinamiche diverse), territori e benessere, negli ultimi anni, si sono saldati tra di loro, nella costruzione di nuovi percorsi di sviluppo e innovazione nelle aree rurali e interne, o in progetti di individui e collettivi, promossi dal basso, ma che hanno coinvolto anche le comunità locali.

Acquisendo la prospettiva di un'unica salute, si riconosce la correlazione tra salute umana, salute delle piante e degli animali e tra gli ambienti delle diverse specie. Ciò deve indurci a ripensare i territori in cui viviamo, a salvaguardare gli usi civici e i beni collettivi, a tutelare i territori dal rischio idrogeologico o degli incendi, a promuovere modelli sostenibili di utilizzo delle risorse, attraverso l'agricoltura o l'allevamento, a salvaguardare il paesaggio. Si tratta di un lavoro di cura che riguarda anche gli usi civici e i beni collettivi, che possono essere una leva importante per ripensare il modo di abitare i territori e per attrarre nuove popolazioni.

Questa consapevolezza è ancora più importante di fronte ad un problema allarmante per le regioni meridionali, e particolarmente per la Calabria, quale è quello dello spopolamento. La cura dei territori e dei beni locali è essenziale per renderli accoglienti e salubri, contribuire ad assicurare i diritti di cittadinanza e a mantenere le popolazioni sui territori, ma anche ad attrarne di nuove.

In conclusione, si può dunque pensare di rifare comunità e (r)innovare i beni della collettività rinsaldando il rapporto tra popolazione, ambiente e benessere.

Bibliografia

- Alimena F. (a.a. 2014-2015), *L'utilizzo socioeconomico delle terre ad uso civico*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Ammendola L. (a.a. 2009-2010), *Il consumo a colori tra locale e globale. Testimonianze di pratiche innovative e solidali*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Bevilacqua P. (2015), L'immigrazione da minaccia a progetto sociale, in *Alternative per il Socialismo*, n. 38, in <http://www.osservatoriodelsud.it/>
- Bevilacqua P. (2008), *Miseria dello sviluppo*, Bari, Editori Laterza
- Brunori G. e Rossi A. (2011), *Le pratiche di consumo alimentare come fattori di cambiamento. Il caso dei Gruppi di Acquisto Solidale*, in *Agriregionieuropa*, anno 7, n. 27
- Canale G. e Ceriani M. (2013), *Contadini per scelta. Esperienze e racconti di nuova agricoltura*, Milano, Jaca Book
- Caruso F. e Corrado A. (2021), *Essenziali ma invisibile*, Torino, Rosenberg&Sellier
- Cavazzani A., a cura di (2008), Sicurezza e sovranità alimentare, in *Sociologia urbana e rurale*, n. 87
- Cavazzani A. (2006), Lo sviluppo rurale come superamento della modernizzazione agricola, in *Agriregionieuropa*, n. 7
- Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S., a cura di (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Studi & Ricerche INEA, Napoli, ESI
- Cersosimo D., a cura di (2013), *I giovani agricoltori oggi. Consistenza, evoluzione, politiche*, Quaderno Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus
- Cersosimo D. (2012), *Tracce di futuro. Un'indagine esplorativa sui giovani Coldiretti*, Saggine, Roma, Donzelli Editore
- Commissione Europea (2021), *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, Bruxelles, 30.6.2021, COM (2021) 345 final
- Commissione europea (2017), *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM (2017) 713 final, 29.11.2017
- Commissione Europea (2011), *The Future of Food and Farming*, Bruxelles
- Commissione europea (2010), Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com (2010) 2020 definitivo, 3.3.2010
- Conti M., Onorati A. (2012), (a cura di) *Terra e agricoltura. Il caso italiano*, In: [link]
- Coppola F. (a.a. 2014-2015), *La terra come bene comune: riflessioni sugli usi civici come differenti forme di proprietà*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Corrado A. e Zumpano C., a cura di (), *Migration, agriculture and rurality: dynamics, experiences and policies in Europe*
- Corrado A. e D'Agostino M. (2016), I migranti delle aree interne. Il caso della Calabria, in *Agriregionieuropa*, n. 45

- Corrado A., Greco O. (2016), *Migrazioni e mondo rurale in Calabria: mobilità, lavoro bracciantile e lotte dalla Riforma agraria ad oggi*, Zaprunder, n. 40
- Corrado F. e Dematteis G., a cura di (2016), *Riabitare la montagna*, in *Scienze del territorio – Rivista di studi territorialisti*, n. 4, Firenze, Firenze University Press
- Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A., a cura di (2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*, Milano, Franco Angeli
- Coscarello M. (a cura di) (2014), *Oltre il consumo e la produzione. Percorsi sostenibili di sviluppo locale*, Centro Editoriale e Librario, Università della Calabria, Rende (CS)
- Curcio F. (a.a. 2018-2019), *Cibo e territorio: un mondo sconnesso. Approcci, pratiche ed opportunità di sviluppo nell'area della Sila*, Tesi di laurea, a.a. 2018-2019, Università della Calabria
- Dansero E., Marino D., Mazzocchi G., Nicolarea Y., a cura di (2019), *Lo spazio delle politiche locali del cibo: temi, esperienze e prospettive*, Torino, Celid
- De Filippis F. (2017), *Verso la Pac successiva al 2020: interessi italiani e scenari internazionali*, Agriregionieuropa, n. 48
- De Rango A. (a.a. 2013-2014), *Beni Comuni. Una proposta per la valorizzazione territoriale del Comune di Cassano all'Ionio*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Di Iacovo F. (a cura) (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Milano, F. Angeli
- European Parliament (2020), *The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP*, Policy Department for Structural and Cohesion Policies – Directorate-General for Internal Policies, PE 652.206 – May 2020
- Falcone A. (a.a. 2011-2012), *Il lavoro immigrato nell'agricoltura delle aree interne: ruolo ed integrazione*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Gallo M. (a.a. 2019-2020), *Una rondine non fa primavera. Quel ricambio generazionale che forse non c'è*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Grossi P. (2020), *Dalle 'reliquie della proprietà collettiva in Italia' (1887) agli 'ordinamenti giuridici primari' (2017). La difficile conquista di un riconoscimento*, Archivio Scialoja-Bolla. Collana di studi sulla proprietà collettiva, n. 1
- Inea (2013), *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Quaderni Inea, Roma
- ISTAT (2022), *Meno aziende agricole (ma più grandi) e nuove forme di gestione dei terreni*, 28 giugno
- Kay S., Pench J., Franco J. (2015), *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, presentato al Committee on Agriculture and Rural Development
- Magurno D. (a.a. 2016-2017), *Il ricambio generazionale nell'agricoltura calabrese. I bisogni dei giovani e le criticità delle politiche*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Marini C. (a.a. 2012-2013), *Gli usi civici, comunità locali e territorio. Tra le relazioni del passato e le esigenze del presente*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Martignani F. (a.a. 2017-2018), *Percorso lento... speriamo efficace. Vincoli e innovazione nelle pratiche di agricoltura sociale*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Massa Gallerano G. (2013), *Il federalismo demaniale fra crisi economica e riduzione del debito: verso la dismissione dei beni pubblici?*, in *Le Regioni*, n. 3

- Oliverio F.S. (2021), *Accesso ed uso della terra. La ricognizione come strumento alternativo alla mercificazione e all'abbandono dei suoli agricoli*, in *Agricalabriaeuropa*, n. 3
- Oliverio F.S. (2018), *Verso una nuova definizione degli usi civici*, in *Agriregionieuropa*, n. 55
- Oliverio F.S. (a.a. 2017-2018), *Oltre la proprietà: l'uso dei commons e il comune contadino. Un approccio critico e interdisciplinare alla questione dei beni comuni e della terra*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Osti G. e Povellato A. (2013), *La domanda di terra in Italia tra spinte speculative e usi multipli*, in *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 33
- Paciola G. e Giannotta P. (a cura) (2009), *L'altra agricoltura... verso un'economia rurale sostenibile e solidale*, Rete nazionale per lo sviluppo rurale, Roma.
- Ploeg van der J.D. (2018), *I contadini e l'arte dell'agricoltura. Un manifesto chayanoviano*, Torino, Rosenberg & Sellier
- Ploeg van der J.D. (2009), *I nuovi contadini*, Roma, Donzelli
- Ploeg van der J.D. (2006), *Oltre la modernizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore
- Provenzano M. (a.a. 2019-2020), *L'agricoltura sociale oltre il volontariato. La terra coltiva valori e raccoglie opportunità*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Pupo D'Andrea M.R. (2021), *Le novità della PAC 2023-2027*, *Agricalabriaeuropa*, *Agriregionieuropa*, Numero Speciale - *Agricalabriaeuropa* n.1
- Pupo D'Andrea M.R. (2019), *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 56
- Puzdrasnovska V. (a.a. 2017-2018), *L'utilizzo dei terreni ad uso civico: le problematiche nel diritto e nella gestione del territorio italiano*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Rossi A., Favilli E., Brunori G. (2013), *Il ruolo emergente dei civic food networks nell'innovazione attorno al cibo*, *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 32
- Sivini S. e Corrado A., a cura di (2013), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Liguori Editore, Napoli
- Sotte F. (2021), *La politica agricola europea. Storia e analisi*, *Agriregionieuropa*
- Stella F. (a.a. 2019-2020), *Cibo e sviluppo. Indagine ed orientamenti sulla nascita dei sistemi alimentari in Calabria*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Tavolo Rete Italiana di Economia Solidale (Res) (2013), *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*, Milano, Altreconomia edizioni
- Tavolo Rete Italiana di Economia Solidale (Res) (2010), *Il capitale delle relazioni*, Milano, Altreconomia edizioni
- Trunzo P. e Gaudio G. (2016), *Agricoltura Contadina, accesso alla terra e giovani: approcci, risorse e politiche inutilizzate o (mal)utilizzate*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45
- Zoomers A. (2010), "Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab", *The Journal of Peasant Studies*, 37, 2, 429-447
- Zumpano C., Gaudio G., Corrado A. (2015), *Agricoltura familiare*, in *Agriregionieuropa*, anno 11, n. 43

USI CIVICI E COMPETENZE IN CALABRIA: IL PASSAGGIO TRAUMATICO DELLA LEGGE REGIONALE N. 18/2007

Rita Laurenzano

Gli Usi civici, quei particolarissimi diritti che le popolazioni godono ed esercitano su un territorio, assumono senso e completezza soprattutto se vengono partecipati e agiti con attività principali e con attività di sussidiarietà sia dalle Amministrazioni comunali che dalle comunità locali. Sono attività che ci consentiranno di realizzare una storia degli usi civici in corso e non, come molti pensano, una storia fuori corso.

Fatta questa premessa, spostiamoci pure sul piano operativo.

Nel corso della mia attività ho avuto modo, a partire dal lontano 1996, di interfacciarmi con Comuni di diverse dimensioni – grandi e piccoli, Comuni costieri, Comuni montani, Comuni con una buona situazione demografica, Comuni delle aree interne soggetti a spopolamento, Comuni gestiti da amministrazioni democraticamente elette, Comuni gestiti da commissioni straordinarie, da commissioni per il dissesto. In tutti questi Comuni, dopo avere parlato più volte con le rispettive Amministrazioni e i rispettivi funzionari di settore o di servizio, ho subito percepito una grandissima difficoltà ad affrontare il complesso tema degli usi civici. Ma la stessa percezione l'ho avuta quando ho incontrato le collettività locali nei diversi incontri, sia pubblici che specifici del territorio organizzati dalle Amministrazioni comunali che hanno voluto entrare un pò in sintonia con i problemi delle comunità locali. In tutti ho comunque percepito come una sorta di inconsapevole rimozione collettiva del tema dei diritti d'uso che le comunità locali esercitano e devono esercitare su parti del territorio comunale e per la difesa dei quali diritti la nostra storia del Mezzogiorno è ricca di episodi, di avvenimenti che hanno lasciato una forte traccia sulle comunità locali, a partire dalla strage di Melissa per arrivare a tutte le lotte che sono state fatte per l'occupazione delle terre, per avere un accesso al capitale terra, soprattutto in epoca in cui l'economia prevalente era di tipo agricolo.

Sono pervenuta alla conclusione che il tema degli usi civici, sia per le Amministrazioni che per le comunità locali, è entrato forzatamente nella sfera del loro interesse, direi che è coinciso con un momento di passaggio segnato dalla promulgazione della legge regionale n. 18/2007. Un momento di passaggio traumatico, perché con la legge regionale n. 18/2007, recante norme in materia di usi civici, la Regione Calabria trasferisce le competenze amministrative ai Comuni.

Questo trasferimento non possiamo dimenticare che non si è accompagnato ad un trasferimento contestuale di uomini e mezzi, né tantomeno di strumenti, né tanto meno di risorse economiche che potessero mettere questi enti in condizione di attrezzarsi per la gestione di queste nuove funzioni.

Quindi non possiamo affrontare questi temi senza analizzare un pò lo stato dell'arte che caratterizza i nostri Comuni cominciando proprio dalla considerazione che ho appena fatto, vale a dire che i Comuni sono stati lasciati soli. A loro non sono pervenuti, come dicevo, uomini e mezzi utili, quale, per esempio, il previsto inventario generale che la Regione Calabria avrebbe dovuto redigere. Secondo punto importante è che i Comuni non hanno personale formato in questa materia, proprio perché le competenze amministrative sono partite dal 2007 ed anche perché i nostri tecnici comunali, che già nella gestione dell'ordinario, fronteggiano le situazioni più diverse e complicate, passando dalla depurazione al piano di lottizzazione, non sono stati dotati di strumenti cognitivi e operativi, necessari ad espletare funzioni che sono particolarmente delicate nella materia di usi civici; quindi né uomini, né mezzi, né competenze, né qualificazione professionale. Altro punto ancora più delicato, i Comuni non dispongono di adeguata ed esaustiva documentazione o atti di ufficio che provengono da una ricerca documentale, storico-giuridica, che dia loro il quadro chiaro delle estensioni di questi terreni, della loro localizzazione, della loro qualità colturale, del fatto che siano liberi o occupati, che siano terre a livello o terre ancora nella disponibilità dell'ente. Condizioni, tutte, che impattano in maniera importante con la gestione amministrativa dei nostri enti. Ad esempio, quando ho provato a chiedere ai responsabili degli uffici - perché mi sono incontrata con i responsabili degli uffici Patrimonio, Tributi e Urbanistica - come fate a riscuotere i canoni livellari? Avete delle liste di carico? Loro mi hanno risposto di no. Perché i nostri Comuni, ho accertato successivamente, dal 1965 circa in poi, non hanno più riscosso i canoni livellari. Questo, com'è facile intuire, con gravi ripercussioni economiche negative a danno delle casse comunali dalla quale discende anche una operazione di ingiustizia sociale laddove si consideri che il canone livellario deve essere necessariamente impiegato dal Comune per servizi alla collettività che in qualche modo sono privati della quota di diritto di godimento che ciascun cittadino ha su un bene di uso civico in godimento a qualcuno soltanto di essi.

Altra domanda che ho posto agli uffici: quando vi trovate davanti a una terra che catastalmente è intestata al Comune, voi che dovete trattarla da dove desumete la qualità storica di questa terra? Come qualificate la natura giuridica di questa terra? Perché se andiamo a guardare gli stati patrimoniali dei Comuni difficilmente troviamo che oltre il patrimonio disponibile dell'ente, quindi libero, negoziabile, sono anche inseriti tutti gli elementi distintivi del demanio

civico comunale, delle terre a livello per cui da lì una catena di domande: è una terra del patrimonio disponibile? del patrimonio indisponibile? è usucapibile? è espropriabile? E cosa rispondo ai cittadini che mi hanno fatto domanda di affrancazione, di legittimazione o ancora, situazione diciamo più delicata, quando mi chiedono la concessione d'uso di vaste aree montane? Quindi è evidente la difficoltà per i Comuni privi di una istruttoria demaniale e privi di elementi documentali che, da una mia ricerca personale ma anche di altri tecnici che si occupano della materia, invece era copiosa nel passato. Lo stato dell'arte, quindi, non aiuta i Comuni a muoversi bene in questa disciplina.

Se poi passiamo ad analizzare i problemi dei cittadini allora entriamo davvero in un tunnel che desta qualche preoccupazione. Partirei dall'esempio più comune. Gli agricoltori che nei loro fascicoli aziendali inseriscono - molti lo hanno fatto, le terre a livello, spesso anche inconsapevoli dei rischi a ciò connessi e che grazie a quel fascicolo aziendale hanno una serie di agevolazioni quali, ad esempio, gli aiuti comunitari o l'acquisto agevolato dei carburanti per uso agricolo, si sono visti oggetto di delicate indagini della Guardia di Finanza che hanno disvelato la correttezza di tale inserimento sul presupposto che i cittadini livellari hanno in assegnazione un terreno sul quale comunque c'è un Comune concedente e quindi erogare aiuti comunitari all'assegnatario trova i limiti della situazione giuridica che li definisce.

La stessa cosa per quei cittadini, sempre livellari, che decidono di effettuare il taglio del bosco e si vedono negare l'autorizzazione regionale se previamente non in regola con l'assegnazione e il connesso pagamento del canone dovuto a livello.

E se poi gli stessi cittadini decidono, dopo aver migliorato questi terreni, dopo averli in qualche modo fatti oggetto del loro investimento, di portarli a garanzia di un mutuo richiesto si vedono esporre il diniego della banca perché non correttamente acquisibili in ipoteca. Medesima risposta negativa viene data dai notai che laddove si presenti il cittadino livellario che vuole vendere questi terreni si sente dire "affranchiamoli e poi negozieremo nella maniera che il proprietario deciderà di adottare".

Ultimamente c'è un particolare problema che caratterizza le procedure fallimentari, le esecuzioni immobiliari, le liquidazioni giudiziarie che vengono fatte, diciamo, inserendo nella massa attiva terreni a livello, motivo per il quale i Comuni sono oberati dalle istanze di numerosissimi liquidatori giudiziali che chiedono di sapere come questi terreni siano curabili, se cioè debbano prima mandarli in vendita e corrispondere il capitale al Comune, se il giudice debba autorizzare loro ad affrancarli direttamente e così via dicendo. Anche sotto questo aspetto le collettività, e quindi di conseguenza i Comuni ai quali i cittadini si rivolgono, affrontano momenti di grande difficoltà.

Emerge quindi chiaramente la necessità di fare un pò di chiarezza su tutte queste problematiche spendendo, sia pure brevemente, qualche parola in ordine alle perizie demaniali.

Andiamo per ordine. La legge regionale n. 18/2007 prevede che presso i Comuni si incardinino i procedimenti amministrativi di affrancazione e di legittimazione, quindi, per intenderci meglio, i cittadini livellari che vogliono cancellare il livello affinché nella visura catastale abbiano l'intestazione piena, inoltrano al Comune una domanda di affrancazione. Altra fattispecie riguarda i cittadini che occupano senza titolo, quindi abusivamente, le aree del demanio civico comunale e che, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, inoltrano domanda di legittimazione che, ricordiamo, non è un atto dovuto dall'Amministrazione, per cui se l'Amministrazione dovesse decidere che legittimare un possesso in proprio sbilancia il rapporto tra interesse pubblico e privato rigetta la legittimazione.

Perché ho parlato di questi due casi? Perché entrambi i casi, secondo la legge regionale n. 18/2007, il procedimento amministrativo si innesca ad impulso della parte che ne fa richiesta. Il cittadino, cioè, fa domanda e tra i tanti allegati che deve allegare c'è la perizia giurata che deve contenere una serie di elementi: i confini, lo stato dei luoghi, la qualità colturale, l'estensione ed, in particolare, deve contenere l'attestazione del vincolo, cioè deve dimostrare che davvero c'è un livello su quel terreno, ma deve dimostrare, soprattutto, che esiste un atto costitutivo che ha formato questo rapporto di livello. Questo tipo di perizie, secondo la legge regionale n. 18/2007, vengono fatte dal tecnico di fiducia della parte istante. Non ha nulla a che vedere con la Regione e non deve attendere nulla dalla Regione per cui non deve attendersi nessuna comunicazione dalla Regione. Quindi se parliamo di perizie asseverate con giuramento del procedimento semplificato della norma transitoria della legge regionale n. 18/2007, rimaniamo in un ambito di esclusiva competenza comunale. Se invece l'ente ha bisogno di una verifica demaniale, cioè di una istruttoria demaniale che si concretizza in una ricognizione che tracci con precisione quali siano le aree soggette all'uso civico, quali le terre a livello, allora il prodotto tecnico e storico-giuridico in grado di fornire queste informazioni è l'istruttoria demaniale, la cosiddetta verifica. Se un Comune, e invito i Comuni ad andare a guardare presso il commissariato, ha già una verifica con i decreti dichiarativi del 1928, sono state disposte le operazioni di verifica da un suo perito istruttore demaniale nel 1928, se questo perito ha già espletato il suo mandato, il Comune prende questa istruttoria e la utilizza se è espressa in termini catastali visto che il demanio, visto che il catasto, nel 1928 non era particellare e quindi non può attestare che il terreno è identificato con il foglio x, particella y. Vale a dire che se l'accertamento demaniale contiene gli elementi che rendono chiaramente identificabile

il fondo, il Comune può tranquillamente utilizzare tale verifica. Se invece il Comune non ha una verifica pregressa, secondo il punto di vista espresso dall'ufficio Usi Civici della Regione Calabria la verifica è una competenza rimasta in capo all'ente Regione e quest'ultima, quindi, su richiesta del Comune nomina un Perito Istruttore Demaniale (PIT). Il PIT viene indicato dal Comune, viene contrattualizzato dal medesimo ente richiedente perché il rapporto contrattuale e finanziario nasce tra le due parti e perché nell'ambito degli Usi Civici gli oneri peritali per legge fanno carico al richiedente. Un Comune, quindi, anziché trincerarsi dietro la difficoltà legata alla mancanza di un inventario generale, se vuole dare risposte ai cittadini che vogliono affrancare o legittimare i propri fondi agricoli deve adottare le procedure prescritte secondo una vera e propria temporalizzazione dei bisogni. Vale a dire: nel breve termine evadere i procedimenti amministrativi in due maniere possibili. Se ha un ufficio all'interno che contiene le competenze specifiche l'Amministrazione comunale, con una delibera di Giunta Municipale, emana un atto di indirizzo, individua l'ufficio, individua il responsabile e gli assegna mandato ed obiettivi. Se il Comune non è in condizione di avere all'interno queste professionalità, e questo senza negare capacità ai nostri uffici ma semplicemente perché, come dicevo prima, fino al 2017 non se ne sono mai occupati, esternalizza il rapporto, cioè gli atti vengono prodotti dall'ente e tutti i passaggi endoprocedimentali vengono effettuati dal tecnico di riferimento che è stato scelto secondo un criterio di parità, non discriminazione e rotazione degli incarichi, avendo sempre cura di rendere trasparenti le assegnazioni degli incarichi.

Quindi il mio vuole essere un incoraggiamento a non perdersi nei meandri dei rapporti tra enti ed a centrare l'obiettivo. Cosa vogliamo fare per primo? Se vogliamo cominciare a dare risposte ai cittadini affranchiamo e legittimiamo, ripeto laddove i requisiti previsti dalla legge ci sono tutti e sono reali: una detenzione del possesso ultradecennale, sono state effettuate le migliorie, c'è un atto di data certa che certifica il possesso al 30/6/97, non è stato consumato un abuso edilizio su questi terreni. Ma soprattutto cerchiamo di fare rete per la gestione di questo diritto che è molto complesso ma degno di essere trattato non come un reliquato giuridico bensì come un istituto che resiste nel tempo e segue di pari passo le dinamiche della collettività in capo alla quale esiste e che, come tale, deve trovare concretezza in piani di valorizzazione ritagliati sulle specifiche esigenze della comunità locale nel quale si è formato nel corso di secoli.



USI CIVICI: FONTI E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Roberto Sabatino

La pianificazione del territorio è il presupposto per la conoscenza, conservazione, gestione e valorizzazione di aree geografiche (comprensori, comunità, provincie, aree protette, eccetera). Gli elementi tipici o i marcatori di un territorio consentono di attuare le scelte più appropriate per un opportuno sviluppo naturalistico, paesaggistico, sociale ed economico.

È indubbio che senza la contezza e conoscenza delle fonti e degli elementi peculiari di un territorio non si può fare pianificazione.

Inoltre, la gestione delle risorse e degli elementi di un territorio deve essere attuata dai nativi del luogo, che meglio di ogni altro (istituzione e/o persone e/o tecnici) hanno interesse nella conservazione, gestione, valorizzazione e miglioramento della propria terra e delle sue risorse (materiali e immateriali).

Oltremodo, la ricerca e l'acquisizione delle fonti mette nelle condizioni di massima serenità i responsabili dei vari Uffici per il rilascio di concessioni e/o autorizzazioni e/o permessi, senza considerare che l'assenza di informazioni - certe e documentate - è un freno di non poco conto o addirittura un elemento di mancato sviluppo.

Gli Usi Civici, intesi come elementi di pianificazione, sono fonti di grande importanza per la razionale gestione di un territorio.

L'acquisizione delle fonti, intese come documenti, concerne il reperimento di documenti di varia natura, tutti probatori.

I metodi di ricerca, acquisizione, valutazione e analisi delle fonti devono essere improntati al massimo rigore metodologico e campionamento.

Il rigore metodologico deve indirizzare alla ricerca di tutti gli elementi utili e caratterizzanti l'area, la zona o il territorio di pianificazione e la metodologia non deve tralasciare alcun tipo di informazione contenuta e/o citata e/o riportata nei vari documenti, che nella maggior parte dei casi sono costituiti da atti eterogenei quali i carteggi tra privati, gli atti di causa tra privati, gli atti di causa tra Enti e Privati, le sentenze, le ordinanze, i processi di divisione dei demani, le quotizzazioni, i tributi e/o le tasse, le descrizioni geografiche, gli inventari, le mappe geografiche, le autorizzazioni boschive, i permessi di utilizzazioni di quote demaniali, le donazioni, ecc.

Fonti di eguale importanza sono i resoconti e le informazioni contenuti in documenti di varia natura dell'ex Milizia Forestale, dell'ex Corpo Reale delle Foreste e dell'ex Corpo Forestale dello Stato.

Informazioni utili sull'esistenza degli usi civici sono altresì contenuti nelle descrizioni delle foreste e/o dei boschi oggetto di interventi selvicolturali e/o di pianificazione forestale (Piani di Assestamento o di Gestione forestale). Va ricordato che, in base a quanto riportato nella Legislazione statale, gli Usi Civici sono imprescrittibili, inalienabili, inusucapibili e rappresentano beni paesaggistici e ambientali.

Questo tipo di beni reali, se certificati e/o documentati, hanno valore probatorio e forniscono la prova della natura giuridica dei terreni, distinguendoli in due grandi macrocategorie:

- Terreni Allodiali;
- Terreni Demaniali.

I terreni allodiali sono di natura privata mentre i terreni demaniali sono quelli collettivi, ad uso civico.

Molti terreni demaniali ad uso civico derivano dallo smembramento di feudi e/o di grandi latifondi (privati o ecclesiastici).

L'individuazione delle terre ad uso civico e la suddivisione dei feudi (ubi feuda ibi demania) fa riferimento alle suddivisioni avvenute in seguito alle Leggi eversive della feudalità, promulgate nel periodo dell'occupazione francese del Meridione d'Italia, a firma di Giuseppe Napoleone e Gioacchino Murat (1806 – 1811).

Le suddivisioni demaniali erano seguite dai processi verbali di continenza, documenti che descrivevano dettagliatamente i limiti, l'estensione, la natura dei terreni e il tipo di uso civico e, alla fine del processo, ogni demanio ad uso civico veniva cartografato.

Ogni mappa evidenziava sia i limiti tra i terreni demaniali e i terreni allodiali che le quote assegnate e/o da sorteggiare.

Gli usi civici non devono essere visti come un freno alla gestione ed utilizzazione del territorio, bensì vanno considerati come elementi di conoscenza, di gestione, di utilizzazione e di miglioramento del territorio stesso. Ne sono un esempio i piani di gestione forestale, i PSC e PSA, le autorizzazioni a costruire.

Se si considera, ad esempio, che la maggior parte dei boschi è caratterizzata dalla presenza di usi civici e che, sia i boschi che gli usi civici, sono beni paesaggistico-ambientali, ne consegue che qualsiasi tipo di intervento finalizzato al miglioramento del sistema bosco è attuabile.

Invero, un intervento colturale di diradamento o un taglio selettivo in un bosco, essendo finalizzati al miglioramento del sistema e delle cenosi vegetali e delle interazioni piante/animali, non può che essere autorizzabile ed attuabile¹.

I Piani Strutturali Comunali (PSC) e i Piani Strutturali Associati (PSA) sono strumenti di pianificazione del territorio che richiedono la redazione della Carta degli Usi Civici.

In tal caso, la conoscenza dell'esistenza e dell'ubicazione delle terre d'uso civico consente di poter dare gli indirizzi programmatici di sviluppo ambientalistico-paesaggistico e di tipo industriale.

Terra ad uso civico non possono far parte di Aree di Sviluppo Industriale (ASI) ma possono essere utilizzati per lo sviluppo ambientale con ricadute economiche senz'altro positive.

Da evidenziare che le terre d'uso civico non possono essere autorizzate e/o utilizzate a scopi privatistici, vale a dire appropriabili da privati, ad esempio, per costruirvi sopra abitazioni o strutture private.

Per concludere, la conoscenza degli usi civici e la loro esatta ubicazione ed individuazione permette di definire le opportune ed oggettive autorizzazioni come prescritto per legge e rende concreto il principio di conservazione, gestione e miglioramento delle risorse ambientali e paesaggistiche del territorio.

¹ Ciò è avvenuto per molti boschi in Calabria, e.g.:

1. Comune di Montegiordano (CS). Lavori di riqualificazione, Miglioramento, Taglio alberi pericolanti e Direzione Lavori della Pineta comunale località Quartomiglio. Determina n. 3 del REG. SETTORE, n. 8 del REG. Generale del 15.01.2021.
2. Comune di Domanico (CS). Inventario delle terre di uso civico. Convenzione di Incarico Professionale del 30.07.2020;
3. Piano di gestione forestale del patrimonio silvopastorale comunale del Comune di Vallelonga (VV). Determinazione del Responsabile del Servizio n. 28 del 26.05.2008.
4. Progetto esecutivo assegno suppletivo, taglio e stima lotto boschivo "Griale" del Comune di Olivadi - Determinazione 19 del 09.04.2003 del responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale di Olivadi (CZ);
5. Piano economico del patrimonio silvopastorale comunale - Comune di San Sostene (CZ) Delibera n. 14 del 08.02.2003;
6. Riconoscimento dei terreni comunali gravati da usi civici - Delibera di GM n. 25 del 21.01.2003 del Comune di Torano Castello (CS);
7. Direzione Lavori miglioramento rete viaria e fasce parafuoco POR Calabria 2000-2006 Sistemi Naturali. Determinazione n. 22 del 20.01.2003 del Responsabile del servizio del Comune di Girifalco (CZ);
8. Progetto esecutivo di taglio e stima di tutti i lotti boschivi maturi o degradati di Olivadi in agro di Centrache - Determinazione UTC di Olivadi n. 34 del 15.04.2002;
9. Stima del più probabile prezzo di macchiatico di una pineta comunale bruciata - Delibera 184 / 99 del Comune di Sant'Andrea Apostolo dello Jonio (CZ);
10. Stima bosco ceduo comunale in conversione all'alto fusto - Delibera 78 / 99 della Giunta Municipale di Sant'Andrea Apostolo dello Jonio.



LA COMUNITÀ LOCALE E LA GESTIONE DEGLI USI CIVICI

Maria Athena Lorizio

Questo intervento vuole segnalare e discutere sulle problematiche dei demani civici del Sud e soprattutto dare voce alle comunità originarie degli abitanti e agli enti di gestione. Tema e problematiche, trascurate da sempre nel Meridione d'Italia dove le terre di appartenenza collettiva delle comunità locali (denominate in vario modo nelle diverse regioni ed indicate nel Sud con l'espressione *demani civici o di uso civico*) comprendono ancora gran parte del territorio agrosilvopastorale e sono quindi molto importanti. I problemi sono molti e di grande interesse storico-culturale, socioeconomico ed ambientale.

Cominciamo col tema della conoscenza e della cultura. È necessario aggiornare le vecchie verifiche demaniali, riprendere contatto con le comunità originarie e far capire la necessità e l'importanza della autonomia statutaria e della gestione comunitarie dei patrimoni antichi di proprietà collettiva.

L'uso ed il godimento collettivo spiega e giustifica lo speciale regime di inalienabilità, indivisibilità e inusufruttibilità e la perpetua destinazione agro-silvopastorale dei patrimoni delle comunità originarie.

Le terre di demanio civico sono anche beni ambientali per effetto del vincolo paesaggistico imposto sull'intera categoria dal d.l. n. 312 del 1983, conv. nella l. 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso). Il sistema comunitario può infatti garantire la conservazione dell'ambiente e del paesaggio molto più del regime di diritto comune dominato dalle regole del profitto e dallo sfruttamento commerciale delle risorse naturali ed energie non rinnovabili.

Il discorso è lungo e complesso. Si può dire in sintesi che il centralismo, la sottocultura della classe rurale e le trasformazioni sociali hanno di fatto marginalizzato gli antichi diritti civici di uso favorendo così l'abbandono delle terre collettive e le occupazioni illegittime. La tragedia delle terre collettive, come ha detto con espressione felice Elinor Ostrom Nobel per la *governance* dei beni comuni.

Soprattutto in questo momento di crisi, di trasformazione sociale e di ricerca di nuovi valori, la gestione dei beni comuni condotta nell'interesse della comunità può rappresentare una alternativa valida a superare i problemi che ci affliggono, lo sfruttamento delle risorse naturali, la speculazione, l'inquinamento ambientale.

Va anche detto che i diritti civili – considerati un tempo dalla dottrina più conservatrice *vecchi feticci* oramai superati – sono tornati di attualità con l'entrata in vigore della legge 23 novembre 2017, n. 168 sui *domini collettivi*.

Come è noto, la legge 168 è una legge fondamentale per l'intera categoria delle proprietà collettive, perché in attuazione dei principi e garanzie costituzionali, ha riconosciuto l'intera categoria delle comproprietà o domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie.

I convegni e incontri ad ogni livello che si sono tenuti sulla legge 168/2017 sono pubblicati nel sito di Aprodac www.demaniocivico.it

Il secondo tema di cui occuparci riguarda proprio la gestione e l'organizzazione o riorganizzazione degli enti che devono amministrare i patrimoni delle comunità.

Naturalmente questi temi vanno esaminati sotto tutti gli aspetti. Qui mi limito ad indicarli in modo molto sommario.

Si deve considerare che i diritti d'uso civico e i possessi collettivi hanno origine, natura, regime giuridico e destinazione comune in tutte le formazioni sociali, pur essendo diverse le strutture, la formazione, le modalità di esercizio e di utilizzo nelle diverse realtà territoriali. Nel nostro paese vi è, ad esempio, una grande differenza di strutture fra le comunità originarie delle regioni alpine del Nord, le imprese con finalità sociali del Centro Italia e i demani civici del Sud Italia.

Le comunità del Nord sono comunità originarie chiuse a carattere familiare ed intergenerazionale, con strutture diverse nelle singole località (ora raggruppate nella grande categoria delle *comunioni familiari montane*); nel Centro Italia, le Università agrarie, le comunanze o associazioni agrarie delle provincie dell'ex Stato pontificio, sono nate come associazioni di fatto, riconosciute come persone giuridiche solo con la legge 397/1894, con struttura di impresa con finalità sociali (amministrazione e godimento collettivo dei fondi, amministrazione sociale delle mandrie di bestiame, etc.)

Nelle regioni meridionali (nell'ex regno di Napoli per intenderci), tranne poche eccezioni, le vecchie *Universitates* erano formate da gruppi di famiglie che chiedevano al re di essere riconosciute come *Universitas* per gestire i beni comuni. Ma quando cessava la gestione comune, i beni della comunità erano aperti agli usi di tutti i residenti e costituivano il *demanio civico universale*. L'utilizzo dei patrimoni agro silvo pastorali era promiscuo, diretto e solidale e veniva praticato dall'intera comunità secondo le antiche consuetudini e regolamenti locali. Ogni membro della comunità provvedeva con i prodotti dei campi, del bosco, dei pascoli, ai bisogni propri e della *Universitas uti singulus et uti civis* come dicevano i vecchi demanialisti.

La comunità era l'*Universitas civium*, l'universalità dei *cives*, ma quando mancavano strutture specifiche, la gestione dei patrimoni delle comunità era affidata dalle leggi liquidatrici degli stati preunitari all'ente Comune di competenza territoriale.

Dai vecchi contenziosi si apprende che la gestione comunale è stata pessima e carente. L'ente locale non è un amministratore, non ne ha le competenze né le strutture. Il Comune ha altri compiti e fini istituzionali e questo spiega le difficoltà, le carenze, i danni subiti dalle comunità degli abitanti.

Ma vi è di peggio. Troppo spesso i comuni hanno agito in conflitto di interesse, considerando i beni della comunità come beni patrimoniali e li hanno alienati per sanare i propri bilanci.

Ne è derivato un contenzioso continuo che ha impedito le gestioni effettive con il conseguente abbandono ed usurpazione delle terre delle comunità.

Ma sappiamo anche che la gestione da parte del Comune è provvisoria ed è destinata a cessare nel momento in cui la comunità dei cittadini si riunisce in assemblea e decide di costituire il proprio ente che li rappresenti e amministri i beni della collettività in piena autonomia.

Il procedimento è quello previsto per le associazioni di diritto privato, poiché la legge 168/2017 sui domini collettivi ha dichiarato gli enti di gestione delle comunità persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria. Si devono quindi eleggere gli organi dell'ente, che, una volta costituito, dovrà deliberare ed approvare lo statuto in base al quale autodeterminarsi e gestire il patrimonio della comunità.

Naturalmente in questa operazione la comunità può e deve avvalersi della collaborazione ed assistenza dell'ente Comune ed il Comune deve essere vicino alla Comunità ed assisterla.

Perché serve questa collaborazione? perché è interesse comune sia dell'ente locale che viene ad essere sgravato da un peso e da una responsabilità notevole e di ogni genere, che della comunità degli abitanti, i *cives*. La comunità deve imparare a gestire i propri beni in piena autonomia nell'interesse di ciascuno e della collettività nel suo insieme: *uti singulus et uti civis*, come detto sopra.

Un'ultima avvertenza. Proprio per imparare ad amministrare il proprio patrimonio, le comunità devono partecipare ai convegni e incontri di studio che in questi anni sono stati assai numerosi, dopo l'entrata in vigore della legge 168/2017. Devono essere presenti e dare così il proprio contributo per risolvere le difficoltà ed i problemi e carenze che abbiamo denunciato.

Questa è una esortazione che va ripetuta in ogni incontro o dibattito nell'interesse delle stesse comunità originarie.





PARTE III

LA GESTIONE INNOVATIVA DELLE TERRE ATTRAVERSO ESPERIENZE DI SUCCESSO



INTRODUZIONE

Giuseppe Gaudio

Mentre le parti precedenti del volume inquadrano l'aspetto teorico-giuridico ed amministrativo dell'istituto degli usi civici, questa terza parte introduce le opportunità di sviluppo legate al soddisfacimento di interessi collettivi.

Le esperienze individuate sono diffuse sul territorio nazionale, vanno dal nord al sud, isole comprese. Sono legate dal bene terra e dal rapporto che questo aspetto ha con la Comunità e con il territorio, anche se ognuno ha una sua specificità che fa riferimento ad alcuni aspetti, ritenuti importanti perché da stimolo, che riguardano:

- la nascita della cooperativa o delle associazioni;
- le attività svolte e in corso;
- eventuali problematiche riscontrate e soluzioni apportate;
- quali sono i vantaggi e gli svantaggi della gestione dei terreni pubblici o abbandonati in genere;
- quale è la loro relazione con la Comunità, con il territorio, con le altre aziende agricole, con altri operatori economici.

La rilevanza della terra e del bene terra non è solo importante dal punto di vista economico, ma è soprattutto importante da un punto di vista ambientale, da un punto di vista sociale, da un punto di vista culturale come sottolineano le testimonianze.

Il Presidente Angelo Impellizzeri dell'Azienda Speciale silvo-pastorale ci racconta la loro esperienza rispetto al tema silvo pastorale che è un aspetto importante all'interno dei terreni ad uso civico. Impellizzeri nel ricordare l'importanza del ruolo della foresta per la comunità e per il territorio evidenzia, da un lato, un fenomeno con il quale purtroppo nelle nostre regioni dobbiamo fare i conti, la criminalità organizzata, ma, dall'altro, fa emergere che le Amministrazioni locali possono ribaltare la situazione e quindi trasformare un bene collettivo saccheggiato in un bene collettivo che crea opportunità di lavoro e di cui la comunità si riappropria.

Con la sua testimonianza pone l'accento su un approccio culturale importante che riguarda sia il nuovo ruolo che può avere l'agricoltura, oggi rispetto a ieri: da settore arretrato e povero, a settore dinamico, diversificato e multifunzionale. Infine, sottolinea il fatto che il bene collettivo deve essere a disposizione della collettività e non di pochi.

Passando dal sud al nord, Carlo Ragazzi, Presidente del Consorzio Uomini di Massenzatica in provincia di Ferrara, ci parla di un'azienda storica gestita da un'associazione che, da centinaia di anni, si occupa delle terre di proprietà collettiva. Sono vincitori di un premio europeo sul paesaggio grazie al ruolo negli anni svolto dal Consorzio sia per il mantenimento che per la promozione dei valori del paesaggio, ma anche per quanto riguarda la salvaguardia del capitale naturale e sociale del territorio del basso ferrarese.

Molto interessanti gli aspetti che Carlo Ragazzi ha sottolineato. Innanzitutto, il fatto di avere costruito un territorio dal basso attraverso la Comunità e senza risorse pubbliche. Va sottolineato il fatto che pone molta enfasi sulla presenza della popolazione sul territorio, affinché sia assicurata la tutela dell'ambiente, la cura del paesaggio e la valorizzazione della produzione. Da ciò si evince che la proprietaria di quella terra è la Comunità, non il singolo, e, soprattutto, l'importanza di come si produce, piuttosto che cosa si produce. L'attenzione si sposta all'economia altra, oltre l'economia tradizionale, convenzionale, mettendo in evidenza un'economia, diciamo, civile, sociale, più rivolta verso aspetti di carattere non prettamente economico, ma di carattere ambientale, culturale, sociale, di interesse per la Comunità. Tutto quello che il Consorzio fa è rivolto alla Comunità piuttosto che al profitto.

Ritornando al sud, in Calabria, è testimoniata l'esperienza della cooperativa "Nido di seta". Quello che colpisce leggendo le cose che riguardano la cooperativa sono alcune affermazioni dei giovani che gestiscono la cooperativa. Una prima affermazione dei giovani è che qui in Calabria non c'era niente e siccome non c'è niente, quindi abbiamo pensato, c'è tutto da fare. Poi un'altra frase che mi ha colpito è che la nostra è una sfida e un riscatto sociale che parte dal basso per il nostro territorio e per una Regione che è spesso martoriata attraverso solo notizie di cronaca nera. Quello che noi vorremmo, invece, è che si parli della Calabria in maniera diversa.

La testimonianza pone all'attenzione alcuni aspetti che non sono per niente scontati. Un primo aspetto è il fatto che il Comune, anche se non è stato facile, dà in gestione delle terre. Ma l'aspetto interessante è anche un altro. I giovani della cooperativa sono stati in grado di utilizzare l'agricoltura in maniera intelligente attraverso pratiche che vanno nella direzione dell'eticità, della sostenibilità e dell'integrazione con altri settori. Con il coinvolgimento di altri attori, non solo di agricoltori, è stata costruita una filiera corta, di prossimità, il cui valore aggiunto resta nel territorio. Soprattutto sono stati in grado di creare un'agricoltura diversificata, multifunzionale, integrata. Non guardano solo l'aspetto economico dell'agricoltura, ma anche altri aspetti, come dire, identitari, storici, culturali del territorio. Dell'attività della seta ne hanno fatto un attrattore turistico. Hanno sposato in pieno quello che è l'idea di sviluppo locale,

sviluppo territoriale, all'interno del quale si desettorializza lo sviluppo. Lo sviluppo non è dovuto ad un settore, ma è dovuto all'integrazione tra i diversi settori. Questo mi sembra un messaggio importantissimo da dare agli enti locali e, soprattutto, alle generazioni future. Adesso c'è un approccio nuovo rispetto al passato. C'è un ritorno alla terra. Certo ancora, come dire, non è diffuso, però si nota. La letteratura sull'argomento sta producendo studi interessanti, indagini interessanti.

L'ultima testimonianza, la cooperativa agricola di comunità Germinale, opera nel Cuneense, nel nord, e precisamente a Demonte. È una cooperativa agricola all'interno della quale l'agricoltura viene intesa come strumento per rafforzare, creare legami e rapporti di solidarietà, per cui si occupa anche di immigranti. Anche l'ultima testimonianza pone alcune questioni importanti. Una di queste è quella di fare i progetti non per i migranti, ma con i immigrati, insieme ai migranti. Questa è una cosa importante perché fa riflettere sul fatto molto dibattuto: i migranti sono una risorsa o sono un problema per le aree interne? Mi sembra molto importante riflettere su questo.

Anche i due strumenti utilizzati all'interno del territorio, i contratti di rete e l'associazionismo fondiario, rappresentano opportunità importanti. I primi servono per mettere insieme altre aziende e con le quali si raggiungono obiettivi e si condividono valori. Il valore è un'agricoltura agroecologica. L'altro aspetto importante è quello di avere valorizzato il prodotto castanicoltura che da noi è una delle produzioni che stanno scomparendo, ma che un tempo era non solo una risorsa importante ed economicamente rilevante in alcune aree interne, ma anche un valore identitario della nostra cultura del territorio.

Infine, questo discorso dell'associazionismo fondiario. Certo, i modelli di gestione dei terreni sono innumerevoli in Italia, ma questo dell'associazione fondiaria è importante, è uno strumento utile rispetto alla ricomposizione della frammentazione che anche da noi regna sovrana.



SIAMO UN FIUME IN PIENA... L'ENTUSIASMO È ALLE STELLE

Angelo Impellizzeri

Azienda speciale silvo-pastorale del Comune di Troina

Io sono Angelo Impellizzeri. Faccio parte del Sud Italia come tutti voi. Sono nel punto più a sud rispetto a voi. Parlo da Troina, un paese di montagna posto a 1120 metri sul livello del mare, localizzato nell'entroterra della Sicilia, luogo baricentrico rispetto a tutta la Sicilia.

È un paese di montagna che vive, quindi, tutte le contraddizioni della montagna: dal piacere di vivere la terra in armonia con il creato al dispiacere di tutte le inconvenienze anche di tipo logistico per raggiungere il nostro paese.

Sono Presidente di un'azienda speciale silvo-pastorale che gestisce un grosso patrimonio boschivo di cui il Comune è proprietario. L'azienda nasce con Regio decreto nazionale del 1923, un vecchissimo Regio decreto, il 3267 del 30 dicembre 1923. E poi la legge viene recepita dalla Regione Siciliana, nel 1996, dalla L.R. n. 16/1996.

L'azienda viene costituita come partecipata dal Comune, interamente dal Comune, per cui è una articolazione del Comune stesso. Chiaramente ha delle peculiarità particolari nella gestione dell'azienda stessa, che facilita anche dei movimenti rispetto all'ente locale. Però capite bene che si muove pur sempre nei meandri dei servizi pubblici e, quindi, con tutto quello che possono essere le controversie di tipo burocratico per realizzare le cose.

Fatte queste premesse, cosa siamo noi di fatto?

Abbiamo una storia antichissima. Riceviamo questi 4.300 ettari di bosco, anche se a me piace definirlo foresta più che bosco. È impensabile parlare di foresta quando si pensa alla Calabria, si pensa alla Sicilia, perché si pensa a posti aridi, baciati dal sole. Posti dove il verde magari non si sposa con il paesaggio;

Localizzazione: Comune di Troina (EN)

Anno avvio: 1963

Motivazione: salvaguardare, tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio boschivo di Troina

Superficie: 4.200 ettari circa

Obiettivi: conservare, migliorare e valorizzare il proprio patrimonio Comunale; rigenerare il territorio, dando occupazione

Attività: gestione azienda silvo-pastorale; allevamento di asini ragusani e cavalli sanfratellani; terapia assistita per bambini con disabilità; realizzazione di prodotti di eccellenza: i cosmetici naturali al latte d'asina ed olio d'oliva, e i salumi di asino; estrazione di tonnellate di legname, producendo pellet e altri prodotti da commercializzare; attività escursionistiche e sportive

Contatti: Presidente Angelo Impellizzeri

Azienda Speciale Silvo Pastorale

via Nuova del Carmine, 8 - 94018 Troina (En)

Tel. e Fax 0935 654161

Email: silvo.pastorale@alice.it

sito web: www.silvopastoraletroina.it

invece, noi siamo in un polmone talmente verde che a volte non abbiamo niente da invidiare alle realtà del Trentino, della Valle d'Aosta o della Svizzera, se vogliamo andare anche oltre le Alpi. Grandissimo patrimonio che riceviamo in eredità dal Gran Conte Ruggero.

Parto da lontano per farvi una sintesi veloce del percorso. Troina riceve questa eredità, questo fondo, dal Conte Ruggero. Durante la conquista dei Normanni, il Conte Ruggero resta a Troina per quasi trent'anni. Conquista la Sicilia e poi si trasferisce definitivamente a Cefalù e Palermo. Per quel lungo periodo, Troina è connotata come la capitale normanna di Sicilia. Quando va via lascia in dote alla popolazione questo grosso patrimonio e capite bene che, per l'epoca di cui stiamo parlando e fino ai primi anni del dopoguerra, è stato il luogo, attraverso gli usi civici, della fortuna degli abitanti di Troina, perché da lì si ricavava un pò di tutto: dal carbone, agli arnesi per lavorare, alla legna per costruire, si ricavava tutto quello che era necessario per la vita quotidiana dei nostri contadini, dell'artigianato e quanto altro.

Luogo di ricchezza fino a quando, negli anni '70 e '80, succede un fenomeno gravissimo. Apro una parentesi. Oggi è la giornata mondiale della terra e parlare di terra è il luogo più appropriato. È bello oggi partecipare con noi questo momento e dividerlo. La terra veniva vista come un luogo di vergogna, di poca emancipazione, di arretratezza. C'è un abbandono graduale del territorio dal punto di vista agro-silvo-pastorale. Questo fenomeno succede a Troina fino a quando alcune famiglie, famiglie particolari, in maniera intelligente, si appropriano di questi beni della collettività e li conducono in maniera distorta: dalla conduzione di questi terreni, appropriandosene in maniera forzata e illegale, a tutta una serie di agevolazioni che questo territorio poteva dare, compresa l'introduzione poi dei contributi della Comunità europea.

Da qui nasce tutto un periodo nefasto per questo territorio e soprattutto per la gestione dell'azienda che oggi io rappresento, ma che in passato veniva rappresentata da altri rimasti vittime di questo sistema. La popolazione di Troina non ha avuto nessun beneficio di tutta questa grande proprietà, anzi, per lungo tempo, disconoscevano anche il fatto che la popolazione era proprietaria.

Noi abbiamo ricevuto questo saccheggio, graduale, silenzioso, per un lungo periodo, che ha portato nelle tasche di queste famiglie un grosso quantitativo di denaro senza creare un'opportunità di lavoro e senza creare nulla per la comunità, tanto meno per i nostri giovani che, ahimè, come sicuramente succede anche qui da voi, hanno preferito prendere la valigia e andare via da questa terra.

Fino a quando, meno di 10 anni fa, riprendiamo in mano la situazione. Perché oggi quello che vi sto a raccontare diventa il frutto di buone prassi e di buona politica gestionale dei territori. Un gruppo di giovani, c'ero allora anch'io con loro, più giovinello, si inseriscono nella gestione, anche politica, del territorio.

Vengo eletto consigliere comunale e lì cominciano le prime battaglie. Mettiamo mano nel cercare di capire cosa stesse succedendo in questo grosso patrimonio. E lì scopriamo il vaso di pandora. Partiamo da una cosa semplice e scopriamo che la gestione di questo territorio era interamente data nelle mani di clan mafiosi, termine giusto. Da lì per quanto ci riguarda abbiamo imbracciato una lotta, sia io che l'Amministrazione comunale, che oggi fa sì che io sono il Presidente dell'azienda. Imbracciamo una lotta senza confine con queste famiglie mafiose e con risultati oggi evidenti dal punto di vista della gestione dei 4.200 ettari. Fra poco vi spiego cosa abbiamo realizzato.

Viviamo sicuramente situazioni meno belle e più fastidiose dal punto di vista personale. Giusto per inquadrare la situazione, ricordo alcuni particolari per chi non avesse mai sentito parlare di Troina e non avesse mai sentito parlare della mafia dei Nebrodi, per chi non avesse mai sentito parlare del Sindaco Venezia che vive, a soli 32 anni, sotto scorta ormai da un decennio, per chi non avesse mai sentito parlare di Angelo Impellizzeri, che sono io, presidente dell'azienda e che, assieme al sindaco, subiamo ogni giorno intimidazione o pressione affinché molliamo tutto questo progetto che sta portando benessere nella nostra comunità.

Questi sono gli aspetti negativi. Ora tolto questo perché non voglio fare un intervento che vada a scemare sulla questione dell'antimafia, perché oggi parlare dell'antimafia a volte diventa anche molto complicato e viene visto nella luce sbagliata; però, noi abbiamo fatto un'azione forte di repressione assieme alle forze dell'ordine, assieme alle prefetture, assieme al presidente del Parco dei Nebrodi. Vi ricordo che il presidente del Parco dei Nebrodi subisce un attentato in cui rimane indenne, per fortuna sua, e perché probabilmente doveva andare così. È andata bene per questa volta, cosa molto rara negli attentati. Però è andata così e quindi noi incastonati in questo sistema così opprimente, pressante, ci siamo assolutamente inventati un percorso.

Cosa abbiamo fatto? Cosa succedeva dentro questi terreni?

Vi racconto questa storia per capirci. Molto probabilmente se non ci si è dentro non si capisce. Infatti, chi ci precedeva non aveva compreso la gravità della situazione. Queste famiglie, solo di famiglie e delinquenti, si erano impossessati, nel nostro territorio, in maniera anche legale, legalissima. Con la complicità chiaramente di qualcuno che gestiva prima di me l'azienda hanno ottenuto i terreni con contratti senza evidenza pubblica. Mentre l'azienda, essendo una appendice del Comune, quindi una partecipata, non può assolutamente operare senza evidenza pubblica perché il regime è sempre quello degli enti locali. Prendevano in affitto questi lotti di terreno, ma lotti grossi, che gli consentivano, attraverso una semplicissima operazione, che era quella di fare la domanda unica, attraverso la PAC, chiedendo all'Agea i contributi europei e ogni anno incassavano centinaia di migliaia di euro senza assolutamente riversarli nel

territorio per creare un posto di lavoro. Non hanno creato nemmeno un posto di lavoro. 15 anni di gestione maldestra da questo punto di vista.

Cosa abbiamo fatto noi? Nello studiare la situazione, quando siamo arrivati, non capendo quand'era l'entità del danno, abbiamo sistemato subito i contratti. Di chi? Abbiamo revocato tutti i contratti che erano tra l'altro anche blindati da accordi sindacali e da tutto quelli che sono gli artifici burocratici. Abbiamo assolutamente aggredito tutto questo facendo riconoscere che non era il prezzo congruo, perché per un ettaro loro pagavano dai 12 ai 15 euro all'anno e ne guadagnavano poi, con la domanda all'Agea, quindi alla Comunità europea con il premio della PAC, 450 euro o anche più in base al titolo che avevano in mano, in possesso. Quindi, capite quand'era assolutamente sbilanciato il rapporto tra costo dell'affitto e premio. Noi abbiamo tolto questi terreni a queste persone, abbiamo messo questi terreni nelle condizioni di avere quantomeno un prezzo congruo e questo pensavamo che fosse un modo per, in qualche modo, allontanare da questi territori procedure illegali. Quando facciamo questa operazione, da un lato, li mettiamo fuori e, dall'altro, entrano perché non hanno nessuna difficoltà all'aumento delle spese e a pagare il prezzo congruo che noi chiedevamo. Ciò porta via parecchio tempo, qualcosa come 2-3 anni per potere stabilizzare tutto questo procedimento. Capiamo che questa era stata un'operazione che non aveva centrato l'obiettivo. In tutto questo già cominciavano le sollecitazioni, cominciarono anche a cercare di inserire, nell'ambito della gestione dell'azienda, personaggi a loro vicino. Non ci riescono, ma comunque mettono in atto tutte le pressioni possibili anche a livello elettorale e quanto altro. Noi riusciamo a riorganizzarci e a quel punto, in accordo con la Prefettura, e in quel caso anche con il Presidente del Parco dei Nebrodi dell'epoca, che gestiva quel territorio in quel periodo lì, si crea un protocollo dove chiediamo l'inserimento delle prefetture che potessero in qualche modo vigilare su quelle che erano i contratti in essere e sulle persone cui andavano questi terreni.

Cosa succede? Un fenomeno semplicissimo. Nel momento in cui passiamo sotto la scrematura delle prefetture per legge, e non per simpatia o antipatia, dal punto di vista della gestione, quindi su nostro suggerimento, si riesce a creare un protocollo che viene ufficializzato dalle prefetture e recepito. Questo protocollo, che si chiama protocollo Antoci, prevedeva di abbassare il livello, perché prima i controlli venivano fatti sopra i 150.000 euro di contributo Agea. Quando viene abbassata questa asticella ci accorgiamo che su 15 affittuari 14 vengono raggiunti da interdittiva. Li buttiamo tutti fuori. A quel punto avevamo vinto la battaglia, ma non avevamo vinto la guerra, anzi si rischiava di perderla la guerra. Cosa succede? Cosa facciamo di questi 4.200 ettari che abbiamo tolto alla pressione mafiosa? Perché se proviamo di inserirla a bando, nessuno partecipa alle gare perché c'era talmente tanta aggressione e paura. Nessuno voleva entrare nei territori che erano stati

prima gestiti dalle famiglie mafiose. A quel punto, la mia, diciamo, spregiudicatezza e, anche in un certo momento, un pizzico di coraggio in più, con il nostro sindaco, decidiamo di gestirli direttamente. Creiamo un'azienda agricola, un'azienda agricola pubblica, interamente pubblica.

È una sfida oltre misura... se pensiamo che i Comuni non riescono a gestire il pulmino scolastico o la refezione scolastica, immaginate la gestione di 4.200 ettari di terreno con un'azienda pubblica dietro.

Una delle prime cose che facciamo è di creare un grosso allevamento e anche lì con la scelta di allevare animali di razze in via di estinzione, gli asini ragusani. Quindi facciamo un grosso allevamento. Abbiamo creato nove posti di lavoro per dei giovani troinesi che gestiscono l'allevamento, sette guardie che gestiscono la questione della vigilanza del territorio boschivo, un direttore forestale, un direttore amministrativo. Nel giro di un anno e mezzo siamo riusciti a creare un'opportunità di lavoro per almeno più di 15 persone. Noi siamo in via d'espansione. Abbiamo rilevato, anche all'interno del nostro bosco, una stalla dove loro, le famiglie mafiose, andavano sempre a riunirsi, a creare il luogo del malaffare. Lo stiamo trasformando in un resort dove la Regione Siciliana ci ha finanziato un progetto di due milioni e mezzo di euro che abbiamo consegnato la settimana scorsa e quindi in 20 mesi ci consegneranno anche questa realtà. Da lì il turismo legato alla riappropriazione del nostro territorio e tutto ciò coadiuvato da una popolazione di Troina e della Sicilia intera che ci sta sostenendo in questo progetto.

Noi auspichiamo che nei prossimi anni arriveremo alla gestione totale del bosco. Abbiamo presentato il piano di gestione forestale attiva grazie ad un gruppo di calabresi che opera presso l'università di Reggio Calabria che ha realizzato, su nostra commissione, un piano di gestione forestale che è in fase definitiva di approvazione. Anche lì un altro settore che può essere quello dello sfruttamento della legna. Abbiamo un patrimonio legnoso importantissimo. Noi auspichiamo che con questa gestione pubblica, con questo territorio che è stato sottratto a gente che non ha creato un posto di lavoro, nei prossimi, massimo 5 anni, di arrivare almeno a 50 persone che lavoreranno in questa realtà.

Questo è un esempio, diciamo virtuoso, di quando la politica può fare cose buone. Quando poi il territorio risponde in maniera seria, perché vede fare le cose. Noi, in questo momento, siamo un fiume in piena, l'entusiasmo è alle stelle, stiamo lavorando e speriamo che tutto questo possa arrivare a un punto di non ritorno. Quindi il mio compito e il compito dell'Amministrazione è quello di portare l'azienda in un punto che non possa più ritornare indietro, anche se in qualche momento può avere delle difficoltà, anche di tipo gestionale.



NO PEOPLE, NO LAND

Carlo Ragazzi

Consorzio Uomini di Massenzatica

Vorrei, diciamo così, riuscire, a spiegare la nostra realtà partendo da alcuni punti fermi.

Il primo. La complessità della materia degli usi civici che si innesta, secondo punto, sopra una complessità italiana.

La mia testimonianza non vuole evidenziare come siamo bravi, né vuole giudicare, perché do per scontato che ognuno di voi è consapevole che stiamo parlando di usi civici, assetti fondiari collettivi e della legge n. 168 del 2017.

Allora la nostra è una realtà che opera nel basso ferrarese mediamente a 2 metri sotto il livello del mare. Realtà che per quello che è, per quello che fa e per come lo fa, nel 2018-2019, ha vinto il premio nazionale del paesaggio confrontandosi con più di 138 candidati. Chi vince il premio nazionale del paesaggio rappresenta la propria nazione, il proprio Stato, il premio del Consiglio d'Europa. L'Europa ci ha attribuito menzione speciale di equiparazione al primo premio perché poteva vincere uno solo.

Il primo elemento. Tutti gli Stati del Consiglio di Europa che hanno partecipato avevano progetti di Ministeri e di municipalità, quali Comuni, Province o Regioni, o di università.

L'unica realtà che effettivamente era dal basso, come il disegno di una comunità, era la nostra. Sono state utilizzate solo risorse private.

Localizzazione: Piccole comunità di Massenzatica, Monticelli e Italba nel Comune di Mesola (FE)

Anno avvio: costituzione in esecuzione della legge 4 agosto 1894, n. 397, sull'ordinamento dei Domini Collettivi nelle Provincie dell'ex Stato Pontificio

Motivazione: Nasce da antichi diritti delle popolazioni locali, "in esecuzione della legge 4 agosto 1894 n. 397 sull'ordinamento dei Domini Collettivi nelle Provincie dell'ex Stato Pontificio

Superficie: 353 ettari

Obiettivi: coniugare redditi e occupazione dei Consorziati con un approccio imprenditoriale; favorire quel filone del capitalismo sociale "social oriented" contrapposto a quello più tradizionale "profit oriented"; tutelare e mantenere il paesaggio del Delta del Po; creare un senso di comunità; combattere lo spopolamento delle zone rurali e rafforzare la coesione sociale; praticare un'agricoltura estensiva e rispettosa dell'ambiente, il monitoraggio permanente del livello dell'acqua e gli sforzi per combattere l'uso intensivo del suolo

Attività: gestione proprietà collettiva di terreno agricolo; produzione agricola ecocompatibile

Contatti: Presidente Carlo Ragazzi

Indirizzo: Via Indipendenza, 39/a - 44026 Massenzatica (FE)

Tel./FAX: 0533/790344 - 366/7741065

Email: consorzio@uominidimassenzatica.it
consorzio@uominidimassenzatica.it

Sito web: www.uominidimassenzatica.it

Nella nostra Comunità troviamo tracce intorno all'anno 1000. Ci sono tracce in una cartina napoleonica del 1814. Tutto il basso ferrarese, tutta Ferrara, sostanzialmente era paludoso, era acquitrinoso. E' un paesaggio e un territorio che abbiamo costruito noi come comunità che è mediamente 2 metri sotto il livello del mare. Ho fatto questa premessa per dire che questo territorio l'abbiamo costruito noi e continuiamo a mantenerlo quotidianamente. Primo aspetto, un territorio sotto il livello del mare che ha bisogno di cura e manutenzione costante, quotidiana. Il primo elemento? No people, no land, cioè, non c'è gente, non c'è paesaggio.

In una pianura piatta e devo intervenire quotidianamente a seconda degli andamenti climatici, altrimenti se togli l'uomo questo è un paesaggio che in sei mesi si allaga. Sì. Il primo elemento l'abbiamo detto.

Abbiamo costruito un paesaggio.

Il secondo lo continuiamo a mantenere in una area fragile sotto 2 metri del livello del mare in un sistema a presidio integrato. Da noi abbiamo i Consorzi di Bonifica che hanno la funzione di mantenere prosciugato tutto il territorio. Però c'è una comunità a presidio del territorio che con la presenza mi garantisce questo assetto idraulico, sociale ed economico.

Il primo elemento? Noi abbiamo un bene terra che è di proprietà di una comunità, non è del singolo. Quindi è una comunità che è proprietaria di questa terra, di questi diritti. Introduco un ulteriore elemento. Che cosa è il capitale naturale, la biosfera. La biosfera è composta da diversi elementi che sono fattori qualitativi. E poi c'è la storia, la cultura e quindi il paesaggio che sono fattori quantitativi che interagiscono strettamente tra di loro in senso circolare.

Cosa fa la differenza? La differenza la fa l'agire umano. Con l'agire umano noi andiamo in una direzione, accontentarci della somma di azioni singole. Se andiamo in un'altra direzione possiamo avere un'azione collettiva, coordinata e consapevole degli assetti fondiari collettivi. Quindi, da una parte, abbiamo registrato una somma di azione e, dall'altra, registriamo invece un'azione corale e sinergica.

Stiamo parlando di 300 ettari di terreno tutti bonificati, 600 famiglie di riferimento, 1.500 persone circa, e terreni sabbiosi e di pregio coltivabili ad orticole 365 giorni all'anno. Noi anche il giorno di Natale abbiamo gente in campagna.

Il nostro ente come è strutturato? Abbiamo un'assemblea che ha funzioni elettorali, elegge il Consiglio di Amministrazione con un sistema proporzionale. Il Consiglio di Amministrazione, al suo interno, con scrutinio segreto, elegge il Presidente, che in questo caso sono io, e la Giunta.

Questo è il nostro assetto istituzionale: l'Assemblea viene chiamata al voto ogni quattro anni ed elegge il Consiglio, il Consiglio al proprio interno elegge una giunta e sempre il Consiglio elegge il Presidente a scrutinio segreto.

La prima operazione che abbiamo fatto, nel 1994, è quello di avere messo la comunità al centro delle azioni. Abbiamo cercato di spostare l'asse dall'io al noi. Abbiamo iniziato, facendo un'azione di informazione e sensibilizzazione alla comunità che ha preso coscienza rispetto agli obiettivi e alle strategie del nostro lavoro.

Che cosa facciamo della ricchezza che produciamo? Diventa importante che cosa produco, l'uso che faccio di quello che produco. Diventa importante tracciare traiettorie di comunità, diventano fondamentali i tempi e la responsabilità delle azioni. Queste sono le azioni che ci hanno guidato.

Negli anni '70, anni '80, dove tutto veniva visto come luogo sporco, ruolo da vergogna, ecc. No. Quello è semplicemente il modello di sviluppo italiano: inurbamento, la fuga dalle campagne, la concentrazione nelle città. Il tema oggi è diverso: anche le città di provincia sono diventate periferie perché tutto si sta polarizzando sulla metropoli.

Vado alla nostra esperienza, al nocciolo della nostra esperienza. Gestiamo 360 ettari di terreno. Li gestiamo in questo modo. Ne abbiamo una parte affidata ai coltivatori diretti per ampliare la loro maglia poderale. Li abbiamo sostenuti tutti con una serie di priorità. Abbiamo privilegiato i più piccoli, le aziende più piccole, chi mette a dimora piante ad elevato impiego di manodopera, quindi il lavoro, i nuclei familiari più numerosi e chi mette a dimora impianti di medio-lungo periodo, ad esempio l'asparago, il vigneto. Insomma, abbiamo cercato di tutelarli in questo senso. I terreni, quindi, con questa graduatoria di priorità e di selezioni, vengono dati in affitto a canone agevolato. Oggi, trasformato in euro correnti il canone agevolato, significa che pagano 800 euro all'ettaro all'anno. Quando i canoni di mercato sono intorno ai 2.000 euro. Vedi questo, intendo agevolato. Ne abbiamo una parte, circa 70 ettari, che conduciamo noi direttamente con finalità marcatamente sociali. Dove l'utile che deriva da queste terre ci interessa relativamente, l'importante è che il sistema stia in equilibrio. Ci facciamo carico di famiglie che si sfasciano, persone che faticano a competere nel mercato del lavoro, situazioni temporanee di disagio, di difficoltà, eccetera. Persone che il privato tout court, competitivo com'è, non li assumerebbe in sostanza. Ne abbiamo altri 70 ettari circa affittati a canone agevolato ad un'azienda florovivaistica esterna alla comunità alla quale abbiamo imposto un vincolo contrattuale: cioè mettere a continuazione sulle nostre terre coltivazioni, piantagioni, diciamo, di piante ad elevato impiego di manodopera. Perché da noi è molto presente, ancora molto importante il fenomeno bracciantile che tra l'altro è prevalentemente femminile. Da noi il lavoro della donna diventa il secondo stipendio, il secondo salario che entra nelle famiglie e che ti consente di far studiare i figli. C'è anche una dinamica di questo tipo. Questo aspetto economico si traduce in reddito, salari, previdenza e assistenza, che ruotano sulla Comunità. Quindi, come dicevo prima, spostare l'asse dall'io al noi ci porta in questa

dimensione. Quindi, reddito, salari, previdenza e assistenza. Non c'è lavoro nero. Questo si traduce in consumi, investimenti e risparmi sulla comunità, che mi produce una crescita economica, sociale e culturale. Questo è il sistema che noi abbiamo costruito dal 1994, cambiando, appunto, una serie di paradigmi.

Abbiamo introdotto dentro la quarta gamma e cioè una parte degli utili significativa la trasformiamo in opere di solidarietà, la ribaltiamo e la spaliamo sulla comunità. Chiudendo il cerchio, quello che viene deciso all'interno dell'Amministrazione da elemento di propulsione diventa anche elemento, quindi, di stabilizzazione del sistema.

Abbiamo messo la comunità e non gli interessi del singolo al centro. Il senso delle cose è una visione di comunità. La responsabilità intergenerazionale, uso parole chiave che così ci capiamo, il lavoro, la sostenibilità delle azioni e degli interventi nel tempo, la sobrietà, la fiducia e la verità li abbiamo perseguiti con costanza, con coerenza e un monitoraggio costante e continuo della Comunità, con una visione di insieme nel medio-lungo periodo.

Queste sono le cose che facciamo: paghiamo le vacanze marine ai bambini. Quello che stiamo progettando, che abbiamo messo insieme, è andare a ricucire quella frattura che si crea a fine '800, per tutto il '900, fra campagna e città. Quindi cibo di qualità, ambiente, sport e turismo.

Questi sono gli investimenti che abbiamo fatto nel corso degli anni. Ce n'è una parte significativa in ricerca, abbiamo creato un marchio di territorio, chiamato terre pomposiane, abbiamo visto che i nostri agricoltori hanno selezionato delle varietà di radicchio che le abbiamo solo noi. Abbiamo il seme ed è diverso geneticamente, stiamo realizzando un micro birrificio.

Attenzione alle future generazioni, responsabilità intergenerazionale. Teniamo campionate e monitorate le acque per sapere che cosa succede sul nostro territorio, con un'agricoltura così spinta. Vorremmo realizzare il centro di educazione alimentare.

Che cosa abbiamo messo insieme? Che cosa ci è stato riconosciuto a livello internazionale? L'abbiamo chiamato contratto di paesaggio, ma avremmo potuto chiamarlo in 1000 modi, ma quello che si vorrebbe fare è passare da un paesaggio frammentato ad un paesaggio del Delta del Po. Noi abbiamo 20 aziende agricole. Le abbiamo selezionate e sono tra le migliori 20 aziende agricole della Provincia di Ferrara e del basso ferrarese e del delta del Po. Gestiscono una parte delle terre comuni. Ma a casa loro hanno proprietà loro, qualche centinaio di ettari perché sono tutti cresciuti nel tempo. In questi 25 anni sono tutti cresciuti. In sostanza, il nostro sistema, quel che abbiamo costruito nel '94, oggi controlla e gestisce 2.500 ettari di terra nel delta del Po. Stiamo parlando di un sistema del Consorzio degli Uomini di Messenzatica che abbiamo stimato in 40.000 giornate di lavoro, senza contare le giornate di lavoro degli agricoltori

che generano all'interno delle loro famiglie. Quindi stiamo parlando di milioni di euro e la cosa importante è che non abbiamo 1 euro di debito e non abbiamo risorsa pubblica esterna, che viene da fuori.

Quindi noi che cosa abbiamo? Sostanzialmente abbiamo un paesaggio agrario fortemente identitario, abbiamo prodotti di qualità e sostenibilità certificata. Abbiamo un modello, chiamato terre pomposiane, socioeconomico, articolo 1 della Convenzione europea del paesaggio, che poggia sul nostro Delta del Po.



ABBIAMO RIPRESO UN'ANTICA TRADIZIONE

Domenico Vivino

Cooperativa agricola Nido di seta

Per noi è un onore, come dire, portare la nostra testimonianza per quello che sembra un progetto molto interessante perché prima di tutto noi siamo in linea con quelli che sono i principi “terre civiche e/o dei terreni abbandonati”. Perché riteniamo che, soprattutto al sud, ci sono diversi terreni che versano in stato di abbandono, incolti, solitamente di proprietà comunale, che potrebbero essere una chiave di sviluppo soprattutto per dei paesini dell'entroterra come il nostro. Il Comune può stimolare, può essere guida per avviare percorsi di sviluppo.

In questo caso parliamo di terreni a vocazione agricola, soprattutto perché naturalmente la nostra è una terra che si presta a questo tipo di sviluppo. Noi siamo stati, in questo piccolo paesino alle porte di Catanzaro, tra i primi, diciamo, ad avviare un percorso del genere. Noi nasciamo, nel 2014, come cooperativa agricola e ci siamo costituiti per rimettere in auge quella che è stata una tradizione intorno al 1700. Non dimentichiamo anche che la Calabria era definita un po' la capitale europea della seta. Quindi noi abbiamo preso un pezzo della nostra storia, lo stiamo riportando in chiave futuristica. Quindi abbiamo ripreso quella che è l'antica tradizione della gelsibachicoltura, ovvero tutta la filiera che parte dalla coltivazione dei gelsi e arriva al prodotto finito. Perché questo? Perché San Floro ha, aveva, un patrimonio agricolo che conta circa 3.000 piante di gelso.

Negli anni '90, l'Amministrazione comunale aveva lanciato un percorso sperimentale per riprendere la gelsibachicoltura. Ovviamente negli anni con il cambio di Amministrazione non c'è stata una continuità nel seguire questo progetto cosicché quel terreno è caduto in disuso. Questo fino al 2014 quando, insieme ad altre

Localizzazione: Comune di San Floro (CZ)

Anno avvio: 2014

Motivazione: intraprendere una sfida ben precisa, ritornare e restare in Calabria, recuperando un'attività tradizionale in via di estinzione: l'antica filiera della gelsibachicoltura

Superficie: 5 ettari

Obiettivi: ripartire dalla terra sfruttando le risorse locali per lo sviluppo sociale, economico e culturale; tutelare l'ambiente e il paesaggio; favorire la crescita del territorio e lo sviluppo sostenibile; costruire nuovi modelli di crescita su nuovi paradigmi; favorire lo sviluppo integrato del territorio (agricoltura, turismo, artigianato, cultura, ambiente, educazione)

Attività: allevamento del baco da seta; attivazione e gestione della lavorazione della seta; gestione del Museo della Seta di San Floro; attività didattica ed eco-esperienziale; gestione punto ristoro; produzione di confetture; produzioni artigianali di tessuti ed altro

Contatti: Domenico Vivino, Miriam Pugliese, Giovanna Bagnato

Indirizzo: Via Regina Elena - 88021 San Floro (CZ)

Cell: +39 320 89 68 663 - 347 24 72 207

Email: info@nidodiseta.com

Sito web: <https://www.nidodiseta.com>

ragazze, ci siamo costituiti in cooperativa ed abbiamo chiesto al Comune la possibilità di poter gestire questa area e quindi di poter creare quello che oggi è Nido di seta che non è soltanto una cooperativa ma vuole essere un nuovo paradigma per uno sviluppo che parte dal basso, come è stato già detto, e cerca di valorizzare concretamente, senza slogan, quelle che sono le risorse locali, renderle fruibili per il territorio. Una cooperativa agricola può portare dei vantaggi sia sociali e culturali, ma soprattutto economici per una piccola comunità come la nostra.

Quindi nel 2014 siamo partiti, abbiamo ottenuto questa convenzione ventennale dell'area. Piano piano abbiamo rimesso in sesto il terreno perché capite che cosa significa riprendere la coltura che era stata abbandonata per un decennio. C'è voluto un po' di tempo per mettere in sesto sia il territorio che la coltura in sé. Riprendere poi un patrimonio, quello della gelsibachicoltura, che è stato perduto e che in Italia sono ben poche le aziende che si occupano del comparto. Quelle poche aziende partono dal gelso e arrivano alla seta con un filato proveniente dall'Asia oppure c'è chi alleva i bachi e si ferma al bozzolo. Siamo stati in grado di ricostruire una piccola via della seta calabrese, perché abbiamo costituito una filiera di artigiani e artigiane, agricoltori locali, partendo dalla terra arrivando poi al prodotto finito. Ci teniamo a precisare che il tipo di agricoltura è un tipo di agricoltura biologica certificata e tutta la filiera segue dei criteri etici e sostenibili, quindi dall'agricoltura biologica, addirittura alle tinture naturali dei nostri tessuti, dei nostri prodotti. Non c'è nessun impatto ambientale negativo su quello che è la nostra filiera.

Quale è l'impatto territoriale? Allora noi abbiamo pensato a un tipo di agricoltura innovativa, non per quanto riguarda l'innovazione tecnologica, ma il modo di implementare l'agricoltura con altri settori. Quindi quando noi parliamo di agricoltura significa parlare di cultura del territorio, significa parlare di artigianato, significa parlare soprattutto di turismo rurale, di turismo sostenibile. Faccio un piccolo esempio. Siamo fortunati perché il nostro territorio offre la possibilità di spaziare a 360° un po' in tutti i settori. Allora partiamo dalla coltivazione del gelso. Il gelso è, come dire, la fonte di alimentazione, l'unica fonte di alimentazione per i bachi da seta. Quindi, grazie alle foglie riusciamo ad allevare i bachi che poi producono il bozzolo da cui attraverso questa filiera artigianale viene estratto il filo di seta. La foglia di gelso viene trasformata in tisane, perché le foglie hanno proprietà curative e, come dire, benefiche per quello che l'assunzione sotto forma di tisane, quindi per il nostro organismo. Il gelso produce more, quindi le more di gelso che trasformiamo, come dicevo, prima in un'agricoltura biologica, in confetture extra, quindi anche il frutto viene valorizzato, viene mangiato fresco. Vendiamo il prodotto per le granite e per i gelati che vengono fatti da alcuni artigiani locali. Quindi si crea una filiera molto interessante. Addirittura, anche il legno, gli scarti di potatura, vengono trasformati, pellettati, per formare sostanza organica oppure realizziamo, diciamo, le etichette che vengono poi applicate sui nostri tessuti.

La gelsibachicoltura è, come dire, divenuta anche un modo per far conoscere il territorio. Quindi vi parliamo di un'agricoltura che diviene turismo. Abbiamo pensato a come creare un servizio di turismo sostenibile facendo immergere il visitatore, il viaggiatore, all'interno del mondo rurale e quindi anche all'interno del mondo della seta, facendo visitare tutti i processi di lavorazione.

Questo progetto, quindi, su questo terreno comunale è affiancato da un Museo della seta sempre di proprietà comunale, che abbiamo ottenuto anche in gestione. Questi tour partono dal centro storico, anche per far rivivere il borgo che, fino a 5 anni fa, era fuori da ogni rotta turistica. Non parliamo del turismo di ritorno, cioè delle persone che erano immigrate e che rientrano quelle due settimane di agosto. Fino alla situazione naturalmente precovid, tra la primavera e l'autunno, abbiamo registrato la presenza di circa 6.000 presenze un po' da tutto il mondo, americani, nord Europa, in un paesino di 600 abitanti. Quindi dalla didattica al turismo internazionale che apprezzano tantissimo questo tipo di prodotto. Diciamo che il tour esperienziale parte dalla cultura, quindi dal Museo della seta che si trova in un castello del 1400, e arriva poi in campagna per visitare e vivere in prima persona quella che è la bachicoltura. Abbiamo organizzato contatti con diverse Università, del Texas, di Toronto, della Finlandia che sono venuti proprio a vedere, a lavorare e imparare a fare la seta come si faceva un tempo. Quindi non è una mera visita, una mera escursione, ma è proprio un'esperienza in cui si lavora, sostanzialmente si prende parte al processo produttivo. Quindi questa è una leva importante che fa muovere poi tutte le altre, compresa la vendita dei prodotti. Abbiamo realizzato un punto di vendita diretta all'interno dell'azienda, dove il viaggiatore, poi una volta visitata l'azienda, può visionare quello che è il prodotto finito, e quindi vedere come è nato il prodotto, per poi avere questa propensione all'acquisto.

Naturalmente il Covid ha cambiato un po' le carte e, quindi, abbiamo potenziato sicuramente quelli che sono i canali online e oggi, diciamo, dopo un anno, siamo riusciti a convertirci, ma speriamo di ritornare subito e quindi sfruttare tutte e due le vie. Non abbiamo vendita tramite rappresentanza, ma diciamo, chi compra viene a San Floro oppure c'è vendita online, perché per noi un prodotto nido di seta non è solamente un mero prodotto commerciale, ma rappresenta l'anima, la cultura e, come dire, la storia di questo territorio. Per noi è importantissimo spiegare quello che è il significato che c'è dietro ad una sciarpa nido di seta. Quindi l'approccio con il territorio è molto importante.

Si parlava prima anche di quelli che possono essere un po' i vantaggi e gli svantaggi di quando si lavora su un terreno pubblico. Perché questo era un terreno in disuso che oggi gestisce una cooperativa. Ciò ha dei risvolti, dei risultati che diventano di patrimonio pubblico perché se arrivano 6.000 turisti in un paese, che non lo si conosceva fino a due anni fa, addirittura gli americani e i russi significa che qualcosa si sta muovendo. Se arrivano 6.000 presenze significa in termini economici, proprio parlando in maniera schietta, che in questo paesino potenzialmente

vengono acquistati 6.000 caffè. Ciò significa dare un contributo anche a quella che è la microeconomia locale. Naturalmente, quando si lavora su questi tipi di terreni, innanzitutto il vantaggio, come si diceva prima, è che quando c'è l'uomo naturalmente con l'azione antropica è sempre in linea con quelli che sono gli aspetti ambientali, quindi il rispetto dell'ambiente. L'uomo rappresenta un presidio di quel territorio che fino a 10 anni fa era abbandonato. Quindi significa cercare di frenare le speculazioni, cercare di regimentare le acque, quindi contrastare il dissesto idrogeologico. Ci sono tanti tasselli che rendono poi questa parola presidio con mille sfaccettature che vanno sotto diversi punti di vista. Un'agricoltura sana e biologica che rispetta il territorio.

Il borgo e il gelseto che abbiamo in custodia si trovano in un'area naturalistica molto interessante, perché ci troviamo all'interno di una pineta, adiacente c'è un bosco che si estende per diversi ettari. Ogni anno effettuiamo la potatura di queste 3.000 piante. Ogni anno nutriamo questi bachi da seta che poi ci regalano questi bozzoli che è la materia prima da cui si arriva al prodotto finito. Prima di arrivare alla seta che tutti conosciamo ci sono una miriade di passaggi che formano questa filiera di artigiani: c'è chi fa la ritorcitura del filato, chi fa la tessitura. Come dire, riprendiamo questo filato e facciamo le tinture naturali o la stampa botanica che è una tecnica, diciamo, che prevede l'impressione di foglie, fiori, attraverso una tecnica naturale. Per noi è importante ribadire questo perché la filiera della tintura sintetica è una delle prime fonti di inquinamento oggi.

Per noi è un'emozione vedere come da un terreno abbandonato, oggi si riescono a ricavare dei prodotti che si possono toccare con mano. A nostro avviso, questa è una delle chiavi che si può mettere in campo per cercare di migliorare le sorti di quelli che sono soprattutto i borghi, i paesini dell'entroterra, che siano del Sud o del nord, che oggi vivono un forte fenomeno di spopolamento, fuga di cervelli, perché appunto non si riesce a guardare con occhi diversi quelli che possono essere le risorse territoriali e si ambisce a uno stile di vita che io definisco di plastica perché vederci in questo modello occidentale da inseguire, imitare, mi pare poi, come abbiamo visto oggi, è risultato assolutamente fallimentare sotto tutti i punti di vista, da quello economico a quello ambientale e quindi di conseguenza anche per la qualità di vita dell'uomo.

Spero che anche i nostri Comuni, come dire, vengano sollecitati da queste esperienze per continuare su questa via perché io sono veramente convinto che questa potrebbe essere una delle chiavi di successo per un nuovo sviluppo che tenga conto di questi fattori. Di contro, sono un po' perplesso sulla volontà delle nuove generazioni, quindi mi ci metto anche io dentro, di carpire queste opportunità, di avere amore per questa terra per favorire dei progetti del genere.

L'UOMO HA MODELLATO LE ALPI... SPERIAMO CHE SI TORNI A FARLO

Giulia Iannelli

Cooperativa agricola di comunità Germinale

Operiamo nella valle Stura nel Comune di Demonte, in provincia di Cuneo.

Nasciamo, nel 2016, come progetto di volontariato, su richiesta del Comune e di un'Associazione di volontariato del territorio, per gestire dei terreni che erano stati regalati al Comune da un contadino della zona. L'obiettivo era quello di sviluppare un progetto di agricoltura sui principi dell'agroecologia e iniziare a fare un lavoro di integrazione con quattro ragazzi, arrivati dal Senegal e dal Mali, da poco accolti nel centro di accoglienza straordinario di Demonte. L'idea principale era quella di far frequentare, attraverso il lavoro agricolo, il territorio ai ragazzi africani. Era importante che, attraverso il lavoro agricolo, si potesse, da un lato, far conoscere ai migranti il nostro territorio e, viceversa, accogliere ed integrare questi nella comunità. Perché come immaginerete bene, nelle Valli del Cuneese, non erano tantissimi gli abitanti, i nuovi abitanti, provenienti dal Senegal e dal Mali.

È un progetto che è andato molto bene, perché, a livello legale, tutti e quattro i ragazzi hanno ricevuto l'approvazione della richiesta di rifugiati umanitari grazie soprattutto al lavoro che stavano svolgendo sul territorio. Anche il progetto agricolo portato avanti è andato molto bene perché quello che riuscivamo a produrre sul campo siamo riusciti a venderlo.

Una criticità era rappresentata dal fatto che questi ragazzi, una volta concluso il loro percorso e ottenuto il permesso di soggiorno, non riuscivano ad avere la

Localizzazione: Comune di Demonte (CN)

Anno avvio: 2019

Motivazione: creare e rafforzare legami e rapporti di solidarietà attraverso l'agricoltura; creare reti tra autoctoni e migranti

Superficie: piccoli appezzamenti di terreno pubblici e privati in affitto e comodato d'uso

Obiettivi: recuperare terreni e castagneti incolti in area montana; diffondere pratiche di agroecologia; produrre cibo buono e genuino; lavorare con le istituzioni locali per promuovere la biodiversità e il territorio; ricucire legami tra le persone; creare occupazione stagionalizzata, cooperativa "integrativa" e responsabile in una zona marginale; migliorare le condizioni del territorio; educare la popolazione locale sui temi dell'ambiente e del proprio territorio

Attività: coltivazione ortaggi, frutti, patate, mirtilli, segale, erbe officinali; raccolta e valorizzazione di erbe spontanee; pulizia di castagneti; allevamento di pecore sambucane; produzione di trasformati nel proprio laboratorio a Demonte e gestione del punto di degustazione; accoglienza e integrazione migranti; salvaguardia, cura e tutela territorio da incendi, frane, alluvioni provocate dall'abbandono

Contatti: Giulia Iannelli

Indirizzo: Via Paschero, 2 - 12014 Demonte (CN) Cell: +39 3381068347

Email : germinalecooperativa@gmail.com

Sito web: www.facebook.com/germinalecooperativa

garanzia di un posto di lavoro stabile. Ragione per cui, nel 2018, è stata presa la decisione di diventare cooperativa agricola, una cooperativa agricola di produzione e lavoro, non sociale, perché i migranti non ricadono nella categoria di soggetti svantaggiati. Le cooperative di comunità non sono, come noto, una categoria riconosciuta legalmente. Nel nostro caso, si è deciso di costituire una cooperativa agricola per cercare anche di sottolineare come per noi l'agricoltura sia sostanzialmente un mezzo, uno strumento, per promuovere e salvaguardare il territorio e cercare di avviare dei percorsi di integrazione.

La valle Stura di Demonte, le valli alpine in genere, hanno problemi comuni cui si è fatto cenno: abbandono, spopolamento progressivo, mancanza anche di interesse, negli ultimi anni, da parte della popolazione più giovane ad occuparsi del settore agricolo; in particolar modo, c'è stato una sorta di salto generazionale per cui ai nonni, che erano quelli che gestivano, sostanzialmente, l'attività agricola non sono succeduti gli eredi giovani. Non si è tramandato il lavoro agricolo.

Di conseguenza dell'abbandono di molte aziende agricole, ci si trova, oggi, dal punto di vista agricolo, con l'unica attività che è rappresentata dall'allevamento bovino. Molte terre sono abbandonate lungo i versanti collinari. Essendoci la disponibilità di acqua potrebbero essere recuperati alla coltivazione. Questo fenomeno ha creato, per noi, una importante opportunità: quella di accedere a molti terreni, considerati un pò di frontiera. Questi terreni abbandonati, col tempo, avevano subito le cosiddette invasioni forestali. Avere preso questi terreni da recuperare è stata una scelta, dettata dalla necessità. Comunque siamo contenti. Abbiamo preso anche un gregge di pecore Sambucane, razza tipica del territorio in via d'estinzione, che ci aiuta ad entrare in quei terreni più scoscesi ed abbandonati.

Le sfide intraprese sono sostanzialmente due: la frammentazione dei fondi e l'associazione fondiario che è una norma prevista dalla legge regionale del Piemonte.

Noi ci occupiamo di ortofrutta su una serie di appezzamenti che ci sono stati dati progressivamente in gestione da contadini ed ex contadini che non sono più in grado di garantirne la gestione. In particolare, abbiamo vigneti, meleti e castagneti, gestiti come associazione fondiaria. Una piccola azienda di montagna deve cercare di vivere di agricoltura 365 giorni all'anno in un territorio in cui la stagionalità è molto breve rispetto a un'azienda di pianura. Una fragilità strutturale data dal fatto che la montagna ci insegna che da soli si arriva abbastanza poco lontano. Quindi bisogna, per necessità e per volontà, per quanto ci riguarda, fare sistema.

Oltre al fatto di lavorare in cooperativa con dei soci lavoratori, fornitori e sostenitori, abbiamo aderito ad un marchio di valle con altre piccole aziende di produzione. Quest'anno abbiamo un disciplinare che vuole garantire al sostenitore/consumatore il fatto che la produzione è di qualità, al di là delle certificazioni

biologiche. Il nostro lavoro è legato al fatto che il consumatore viene da noi, ci conosce. È questa la garanzia al 100% che il prodotto è un prodotto di valore. Abbiamo un contratto di rete che, insieme ad altre aziende, ci permette di condividere sia la strumentazione che di scambiarsi giornate lavorative nel momento in cui alcune aziende hanno dei periodi di picchi produttivi rispetto ad altre.

L'ultima attività, che rappresenta un sogno, è quella di rimettere in comune un laboratorio di comunità. Siamo partiti l'anno scorso trasformando un locale che abbiamo, anche in questo caso, strappato all'abbandono, cercando di crearci un laboratorio nostro di trasformazione agricola. Quello che vorremmo fare, e che stiamo cercando di fare, è il passaggio successivo: grazie al contratto di rete, all'inclusione di nuovi produttori, stiamo investendo sull'acquisto delle attrezzature, che da soli non potremmo acquistare. Non avrebbe neanche senso acquistarle perché sarebbe un investimento troppo oneroso rispetto alle dimensioni delle nostre attività. Riuscire a farlo insieme ad altri permetterebbe a più produttori di accedere e potenzialmente anche di diventare un motore per nuove piccole aziende che dovrebbero essere, da questo punto di vista, stimolati a farlo.

La nostra produzione, per quanto riguarda Germinale, rimane una produzione molto legata appunto a prodotti di montagna e di alta qualità. Ci stiamo specializzando in quello che è la parte di energia e di fiori. Stiamo sviluppando un progetto sulle erbe con il Parco delle Alpi Marittime. Sarà possibile per le piccole aziende replicarlo perché stiamo facendo la raccolta delle sementi a livello locale nelle varie valli. Stiamo sperimentando in quale periodo dell'anno procedere con la semina e successivamente sviluppare non più l'approccio solito sul fresco, ma un approccio sul trasformato che può dare valore aggiunto alla produzione. Da una parte, stiamo cercando di sviluppare questo laboratorio attraverso un essiccatore a freddo che mantiene, rispetto all'essiccazione a caldo, le proprietà nutraceutiche dei prodotti. Assicura, anche a chi lo consuma, di avere tutte le caratteristiche che un prodotto di montagna dovrebbe avere per farlo preferire ad un altro tipo di prodotto. In questo modo potremmo lavorare con chi si occupa, magari più di castagne, che è una filiera interessante, ma assolutamente abbandonata sul territorio. Ad oggi, per quanto riguarda la produzione di castagne, si utilizza ben poco: la raccolta e poi la vendita attraverso grossisti con la perdita del valore intrinseco della produzione. Quindi, secondo noi, ci sono tutte le possibilità che questo tipo di produzioni abbia molto successo, a livello di mercato, perché oltre a essere prodotti buoni puntano a fare dell'agricoltura un motore di sviluppo, direi a 360°, perché il territorio si cura, tutela e si preserva al fine di evitare ogni disagio derivante da eventi climatici, ma allo stesso tempo si ritorna a vivere il territorio perché la valle Stura, come le altre valli alpine, ha vissuto questo spopolamento anche come una perdita della propria identità.

In questo momento sono territori che non sanno cosa vogliono essere, non sanno se vogliono essere mete turistiche, se vogliono essere territori produttivi o se vogliono essere i territori di passaggio. Attraverso l'agricoltura si permette anche alle persone di conoscere e proteggere meglio il territorio che vivono. Questo vale anche per i nuovi migranti, quelli che vengono definiti montanari per forza o montanari per scelta. Persone che sono capitate in valle Stura, in val Gesso, piuttosto che in Campania, comunque in territori che non conoscono e che attraverso l'agricoltura e la possibilità di formarsi e quindi diventare tecnici, esperti nel loro settore, qui possono stabilizzarsi.

I problemi ci sono e sono tantissimi, perché a livello di condizione di migrante, purtroppo, la normativa nazionale non si preoccupa delle condizioni di vita e di lavoro, perché è tutto legato ai permessi che vengono rinnovati costantemente. Pertanto, non viene riconosciuta la possibilità che i permessi possano essere convertiti in permessi di lunga durata sulla base di una premialità di persone che comunque sul territorio vivono da tempo e vorrebbero poter in alcuni casi ricongiungersi con la famiglia piuttosto che fare progettazione a lungo termine.

Per quanto riguarda il lavoro con il pubblico, il problema è che le Amministrazioni cambiano e non sempre, in certi casi, si riesce a seguire quelle che sono le progettazioni avviate con le Amministrazioni precedenti. Nel nostro caso, ad esempio, nel 2016, appunto, abbiamo avuto questi terreni in comodato d'uso da parte del Comune. L'Amministrazione successiva, nel 2020, ha deciso che questi terreni dovevano essere messi all'asta. Abbiamo perso sostanzialmente tutta una coltivazione di piante officinali che avevamo sviluppato. Ci sono anche delle scelte politiche e quindi mettersi in qualche modo al servizio del Comune non necessariamente porta dei fatti di più lunga durata.

Per quanto riguarda, invece, le associazioni fondiarie, abbiamo in Piemonte una normativa, che non so se esista in Calabria. L'associazionismo fondiario è stato presentato nella valle Stura e in tutti i Comuni per informare i cittadini sulle opportunità derivanti dalla normativa regionale. L'Associazione fondiaria è uno strumento che permette ai proprietari privati di unirsi in un'associazione che può anche essere informale, senza dover passare dal notaio. Ciò è facilmente collegabile alla Banca della Terra di cui Sibater è promotore. L'associazione, nata nel 2016, riguarda i terreni abbandonati oppure i terreni silenti che sono la categoria per i quali non è noto il proprietario. Nel nostro caso, essendo molto vicini alla Francia, moltissimi terreni sono di proprietà dei francesi. L'ultimo trapasso è del 1890. Per dire, quindi, che è molto complicato trovare i proprietari. Abbiamo un frazionamento altissimo, il che non permette, come dicevo, di avere poi in gestione dei terreni che ti permettano produttivamente di avere una resa interessante. L'associazione fondiaria, quello che fa sostanzialmente è che inverte insomma questa tendenza. Permette di ricomporla, di

individuare un unico gestore o più gestori a seconda delle attività produttive e soprattutto permette di valorizzare i terreni e di metterli a salvo da possibilità di usucapire poi che è un altro pericolo a cui generalmente questi terreni sono posti. Noi ne abbiamo fatto un uso, nel senso che siamo stati chiamati a gestire una serie di castagneti da parte dell'unica associazione fondiaria che è qui in valle Stura. Su questo terreno stiamo gestendo anche delle attività didattiche col parco fluviale e con le scuole della valle, proprio per far vedere il passaggio tra un terreno incolto ad un terreno coltivato. Adesso abbiamo preso in gestione anche dei terreni silenti che erano rimasti abbandonati, ma non erano gestiti. Nel momento in cui il proprietario dovesse tornare o a farsi vivo a conclusione del contratto di durata quinquennale, viene poi riportato in piena proprietà del suo gestore. Quindi, secondo noi, la cosa più importante è che in questo modo c'è sempre bisogno di un piano di gestione a base delle associazioni fondiarie e questo spinge le comunità, le associazioni dei proprietari, a ripensare il proprio territorio. Non vedere quindi il proprio territorio, come un qualcosa di lontano, ma qualcosa di cui loro stessi sono i possibili architetti, se vogliamo, così come è sempre stato nei nostri territori delle aree interne.

L'uomo ha modellato attraverso la sua presenza le Alpi e gli Appennini e speriamo che si torni a farlo.





PARTE IV

LE PROPOSTE IN CAMPO



USI CIVICI E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO SUL TERRITORIO *L'ESPERIENZA DEL PROGETTO SIBATER*

Simona Elmo e Francesco Monaco

SIBaTer, il Progetto di ANCI-IFEL a supporto dell'attuazione della banca delle terre nei territori dei Comuni del Mezzogiorno, è nato con l'intento di praticare metodi e strumenti per accompagnare i Comuni in un percorso che non si limita a censimento ed affidamento in gestione delle terre pubbliche inutilizzate, ma sostiene la P.A. locale nel rafforzamento complessivo della propria capacità amministrativa e delle funzioni di governo del territorio e sviluppo locale, nonché nella capacità di coinvolgimento del partenariato economico-sociale locale nella progettazione e nell'attuazione degli interventi.

Un affiancamento quello di SIBaTer di carattere tecnico-istituzionale, che intende accompagnare il Comune lungo una filiera complessa che, partendo dalla ricognizione dei terreni potenzialmente disponibili per realizzare interventi di valorizzazione del territorio, conduca alla creazione di servizi e di opportunità occupazionali per i giovani, fonte di sviluppo e contributo al freno dei fenomeni di spopolamento delle aree più fragili.

In questo percorso che dura ormai da tre anni abbiamo imparato che l'accesso alla terra e la frammentazione fondiaria sono due fra i principali fattori critici che possono bloccare processi di sviluppo auto-propulsivo dei territori, soprattutto quelli rurali, montani o che scontano fragilità.

L'esperienza percorsa con SIBaTer ci ha fatto rilevare che, rispetto a queste criticità, interventi efficaci sono quelli che operano su due tra le tante "cause dell'abbandono":

- * Mutamento della destinazione d'uso di terre pubbliche gravate da usi civici (oppure da altri vincoli), che non sono utilizzate perché l'uso civico non è esercitato oppure non è più attuale;
- * Ricomposizione della frammentazione e della parcellizzazione di terreni di proprietà privata "silente" o assente, attraverso affidamento a terzi per recupero ad uso produttivo sostenibile.

Anche grazie al confronto con il Partenariato economico-sociale di SIBaTer, con le Università che hanno supportato il progetto con analisi e ricerche ad hoc, nonché alla ricognizione costante delle pratiche di valorizzazione di terre pubbliche o private prima abbandonate, abbiamo arricchito nel tempo la nostra consapevolezza sui temi connessi al tipo di supporto da offrire ai Comuni e alle Comunità locali.

Abbiamo portato questi temi alla loro attenzione, dando così maggior forza ad un Progetto che mira alla capacity building complessiva delle amministrazioni comunali sia sul fronte della progettazione di interventi di qualità, per generare sviluppo e occupazione; sia sul fronte della creazione di un contesto, anche amministrativo, favorevole alla nascita di imprenditorialità giovanile, sostenendo fra l'altro l'accesso alla terra.

Il tema degli Usi civici è uno di questi: nell'ambito del Progetto SIBaTer sono stati messi a disposizione dei Comuni vademecum e linee guida, completi di sezioni regionali dedicate alle Regioni dove l'istituto è molto diffuso, come Calabria, Abruzzo, Molise, Campania e Sardegna.

Proprio per i Comuni calabresi è stato realizzato anche un laboratorio di approfondimento che ha visto il contributo di esperti della materia provenienti dal mondo accademico e da quello degli operatori professionali, ma anche la testimonianza degli amministratori comunali che hanno già avviato procedure per affrancazione e/o mutazione di destinazione d'uso su terre comunali gravate da usi civici o enfiteusi.

Laboratorio da cui è nato questo "QuaTer - *Quaderno della Terra*" dedicato al tema.

L'intento del lavoro di SIBaTer è stato quello di definire il contesto giuridico-amministrativo e le criticità sui territori e di dotare le Amministrazioni comunali di uno strumentario essenziale per l'inquadramento della tematica Usi civici, con un obiettivo concreto: includere questi terreni nei percorsi di valorizzazione avviati dal Comune per la creazione di servizi e di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali. Attraverso l'inserimento di questi terreni nella banca delle terre comunali, ricondurre l'uso civico alla sua destinazione naturale, quella del soddisfacimento di un interesse generale della Comunità di riferimento.

Come detto, in molte Regioni abbiamo rilevato casi, ormai frequenti, in cui l'interesse collettivo, per soddisfare il quale a suo tempo era stato istituito l'uso civico, risulta superato e anzi la mancata gestione rappresenta ormai un *vulnus* al territorio, all'ambiente e al paesaggio.

Il percorso di SIBaTer ha messo in evidenza l'importanza di supportare i Comuni, in particolare quelli di piccola dimensione, nel recupero e nella valorizzazione del patrimonio pubblico non utilizzato anche a fini sociali e di tutela ambientale: nell'ambito di questo patrimonio di "beni comuni", la parte rappresentata dalle terre (a vocazione agricola e non, per es. i boschi) gravate da usi civici non più attuali o non esercitati riveste un ruolo chiave per l'introduzione di nuovo valore sul territorio.

Troppo spesso all'avvio dei servizi di supporto per la realizzazione del censimento, ci siamo sentiti dire dagli Amministratori che non avrebbero inserito nella banca delle terre i terreni ad uso civico oppure le terre incluse in area parco; terreni "vincolati" e di conseguenza non valorizzabili: un vincolo che invece, a nostro parere, se interpretato correttamente, diventa un'opportunità per il Comune e per le Comunità nell'interesse delle quali quel vincolo è stato istituito.

Certo, in questo contesto, non possiamo tacere il fatto che un ruolo essenziale lo gioca l'avvio di interventi di riordino da parte dell'Amministrazione regionale, che in un'ottica di leale collaborazione interistituzionale, supporti il Comune nel percorso di affrancazione o mutamento di destinazione d'uso, dati i compiti assegnati alla Regione dalla normativa in materia.

Anche su questo aspetto, il supporto sul campo da parte di SIBaTer è stato concreto e costruttivo e ha fatto registrare diversi casi di successo. Occorre certamente proseguire su questa strada e c'è ancora parecchio lavoro da fare per il recupero del significato e del "valore" degli Usi civici: la valorizzazione delle terre gravate da usi civici può diventare un veicolo per l'innescò di pratiche virtuose che contrastino concretamente il rischio idrogeologico, il rischio incendi, le fitopatologie, il degrado ambientale e paesaggistico.

Nelle aree fragili, gli usi civici possono diventare strumento di contrasto allo spopolamento, con la creazione, attraverso il loro recupero ad uso produttivo, di opportunità per l'erogazione di nuovi servizi alla collettività, per la nascita di nuova imprenditorialità e di occasioni di occupazione per i giovani e per la cittadinanza, che possano "salvare" questi presidi demografici che rischiano altrimenti di scomparire.

Con l'augurio di una nuova stagione in cui le terre ad uso civico siano definitivamente vissute come opportunità e non come un limite!



LO SPORTELLO USI CIVICI DEL COMUNE DI CORIGLIANO-ROSSANO

Rita Laurenzano

Cos'è questo sportello degli usi civici? È un'esperienza che il Comune di Corigliano Rossano sta conducendo perché quando si parla di usi civici nei Comuni, di questi particolarissimi diritti, che le comunità locali vantano, spesso ci si accorge che le Amministrazioni sono in grandissima difficoltà. Ma in grandissima difficoltà sono anche le collettività locali che, seppur detentori di questi diritti, di godimento, di questi diritti di uso del territorio, se ne dimenticano. Eppure, questi diritti di uso civico, soprattutto in Calabria, hanno segnato profondamente lo sviluppo delle nostre comunità e dei nostri territori. Sono stati oggetto di lotte civili, di azioni di occupazione delle terre sin dalla eversione feudale, cioè quando il feudo è stato messo in crisi con l'arrivo di Napoleone fino alla riforma agraria dei decreti Gullo del 1944 che prevedeva la concessione ai cittadini delle terre incolte. Quindi la prima motivazione è che i Comuni si sono trovati a fronteggiare una materia e una serie di procedimenti amministrativi per i quali non erano preparati, compresa la nuova città di Corigliano Rossano.

Perché non erano preparati?

Non erano preparati perché le competenze amministrative in materia di usi civici ai Comuni calabresi sono state trasferite solo nell'agosto del 2007, con un'apposita legge regionale, la n. 18/2007.

Un passaggio, direi, traumatico, perché le competenze sono state trasferite, ma uomini e mezzi non sono stati dati ai Comuni. Quindi gli Uffici comunali, in particolare, gli uffici tecnici, urbanistica, patrimonio e tributi, si sono trovati a gestire liste di carico, procedimenti di affrancazione e di legittimazione, ricognizione delle terre, regolamento per gli usi civici e quant'altro senza mezzo alcuno. Quindi l'Amministrazione di Corigliano Rossano ha voluto creare uno strumento che potesse invece affrontare, sia per dare risposta agli uffici e quindi alla struttura comunale, ma anche per dare soprattutto risposte ai cittadini che in base a questa legge regionale potevano richiedere al Comune procedimenti amministrativi di affrancazione, cioè di cancellazione del livello, o di legittimazione, cioè di sistemazione dei possessi impropri, quindi di una detenzione delle terre di uso civico senza titolo.

Una terza considerazione è relativa al fatto che mai nei Comuni era stata fatta un'analisi dei bisogni derivante dagli usi civici. Tale problematica investe sia

l'ente che i cittadini per cui un'analisi dei bisogni era necessaria. Qualcuno doveva farla. Tale lavoro è stato attribuito a questo sportello che non solo ha cercato di capire quali fossero i bisogni e le competenze specifiche dell'ente, ma anche costruito una temporalizzazione di questi bisogni, distinguendo il breve, brevissimo termine, medio termine.

A mo' di esempio: quando un cittadino chiede all'ente una affrancazione?

La legge regionale prevede che l'ente debba evadere questo procedimento in 120 giorni. Diversamente scatta il silenzio/assenso. È chiaro che l'analisi di questo bisogno, fatto nel breve termine, doveva essere approfondito, proprio perché era difficile seguire i procedimenti amministrativi secondo l'iter di legge. Senza un necessario approfondimento della procedura naturalmente non poteva essere data risposte né all'ente, né ai cittadini.

Avere istituito questa struttura ha imposto al Comune, come a tutti i Comuni, di individuare uno strumento operativo sulla base della legge regionale n.18/2007, ma soprattutto di elaborare una visione in base alla quale i Comuni debbono cominciare a leggere questi usi civici, non come dei retaggi storici, come dei procedimenti amministrativi che mettono in grande difficoltà gli uffici, ma soprattutto come fattori di sviluppo sostenibili, di promozione, di riordino del territorio e anche come fonte di risorse per i Comuni e per le economie locali. Le esperienze, raccontate in questo volume, lo provano in pienezza.

Come è stato costruito questo sportello?

È stato dato dall'Amministrazione un atto di indirizzo al responsabile dell'Ufficio patrimonio, che è appunto il dottor Danilo Fragale, responsabile dirigente del settore 9 del Patrimonio appalti. L'Amministrazione ha dato al responsabile un atto di indirizzo nel quale, tra le tante cose, tra le tante necessità, veniva evidenziata la necessità di dare risposta soprattutto ai procedimenti che, su base volontaria, i cittadini avevano fatto in ottemperanza ai tempi previsti dalla legge regionale n. 18/2007 e che, allo stato, è fissata al 31 dicembre 2021. Pertanto, si è individuato, sul sito del Comune, uno spazio informatico sul quale è stato caricato uno schema di domanda, che potrebbe essere replicato ovviamente da qualsiasi Comune e che dettaglia foglio e particella per la quale i cittadini intendono fare richiesta. Elenca anche tutti gli allegati previsti dalla legge regionale n. 18/2007, senza che il cittadino vada a consultare l'articolo circa la documentazione richiesta. Su questo sito è stato caricato l'avviso per i cittadini, lo schema di domanda, le leggi fondamentali, quindi la legge regionale, la legge nazionale n. 1766 del 1927 e la legge n. 168 del 2017. È stato predisposto, individuato, uno spazio di ricevimento, fissato in un giorno specifico, da un'ora a un'ora, ed è lo spazio e il tempo nel quale i cittadini vengono ricevuti sia per avere delle informazioni sia per quelli che invece hanno già avviato domanda e per le quali l'ente ha predisposto una richiesta di integrazione documentale. Lo sportello usi civici si fa carico di tutto quello che attiene alla gestione della materia, presente in tutti i Comuni calabresi. Ci si trova davanti a contratti di fitto di fondi rustici e di aree di

uso civico che sono state trattate indiscriminatamente allo stesso modo, senza che questo abbia dato garanzia all'ente, sia di un giusto prezzo e sia anche di una giusta durata del contratto e del rispetto dei diritti della collettività.

Lo sportello, inoltre, fa attività di formazione ed informazione in modo che le attività siano continuamente correlate alle disposizioni di legge o alle circolari che l'agenzia del territorio, piuttosto che l'Agenzia delle entrate e le recenti sentenze della Corte costituzionale in materia di usi civici.

È chiaro che un'esperienza di questo tipo va costruita ogni giorno, anche in collaborazione con gli altri Comuni.

Le problematiche poste allo sportello sono di diverso tipo: intanto viene il cittadino livellario che si è recato dal notaio per fare l'atto e il notaio ha riferito che questo non è possibile finché non si affranca mediante appunto la legge regionale n. 18/2007; vengono cittadini che sono andati in Banca per avere un prestito, un mutuo, e la Banca ha risposto con fermezza che non sono terreni sui quali è correttamente acquisibile l'ipoteca; sono venuti agricoltori che hanno necessità di sistemare il fascicolo aziendale perché, come livellari non hanno una posizione che consenta loro di documentare la titolarità piena; sono venuti curatori fallimentari, di esecuzioni immobiliari e fallimentare, perché sempre più nelle masse fallimentari e nelle masse delle esecuzioni compaiono terreni a livello, quindi con il diritto del Comune concedente e pongono un problema relativo alla vendita di questi beni attraverso il tribunale.

È stata fatta una sorta di classificazione delle casistiche che sono state poste. Sono pervenute tantissime richieste, per cui davvero un Comune, preso da mille incombenze, che vanno dall'urbanistica, al depuratore, ai piani di lottizzazione, alla gestione dei fondi che lo Stato mette a disposizione per superare anche questo difficile momento del Covid, non è assolutamente in grado di soddisfare. E poi si chiede aiuto da parte di altri Comuni di fare rete di fronte a queste grandi difficoltà. Per cui è un'esperienza molto impegnativa, ma che lavora, perché questo tema non sia solo conosciuto sotto l'aspetto tecnico-giuridico o delle bellissime esperienze che sono state raccontate.

L'articolo 12 della legge regionale n. 18/2007 impone ai Comuni di redigere un piano comunale di valorizzazione e recupero delle terre civiche. I relatori della prima sessione hanno già fatto questo. Sono già passati alla fase della valorizzazione e del recupero delle terre civiche con criteri diversi perché diverse sono le realtà nelle quali si sono andate a formare, a sviluppare e ad affermarsi. Sarebbe opportuno affrontare a breve questo tema del piano comunale di valorizzazione e recupero delle terre civiche, che poi rappresenta il punto di contatto con le finalità di Sibater per la valorizzazione di questi territori.



PROPOSTA DI ISTITUZIONE DI UN CENTRO STUDI SUI BENI COMUNI NATURALI

Giuseppe Gaudio

La proposta dell'istituzione di un centro studi punta: a) alla diffusione della cultura della cooperazione, dell'economia sociale e solidale, dello sviluppo sostenibile e partecipativo; b) all'avvicinamento della didattica e della ricerca al sistema produttivo e alle comunità locali; c) al rafforzamento dei rapporti con il territorio.

Finalità e destinatari

Il Centro studi sui beni comuni naturali vuole essere un centro interdisciplinare di ricerca, formazione, documentazione, comunicazione e supporto scientifico, tecnico-metodologico e operativo. Si dovrebbe configurare come centro di competenze e, al contempo, da un lato, spazio formativo ed esperienziale per gli studenti e, dall'altro, supporto tecnico-operativo e rete per chi opera, in ambito regionale, ma non solo, sui beni comuni.

L'attività del centro dovrebbe esplicitarsi prioritariamente alla ricognizione e al censimento dei beni collettivi, per come individuati dalla L. n. 168/2017, e, successivamente, sui percorsi di utilizzo economico-produttivo, sociale ed ambientale (a mo' di esempio: agricoltura biologica ed eco-compatibile, cibo, agricoltura sociale, recupero e riutilizzo sostenibile di terre abbandonate, ecc.) di questi attraverso ricerche scientifiche, studi di fattibilità, analisi di processo, documentazione e formazione in ottica sistemica e multidisciplinare, ponendo particolare attenzione alle condizioni non economiche dello sviluppo locale (Garofoli, 1991), utili e necessarie a fornire supporto ai territori e agli attori locali, pubblici e privati, con particolare riferimento ai giovani.

Le attività del centro sono rivolte sia all'ambito accademico che a tutti i soggetti pubblici e privati dei territori calabresi, in una logica di ampio partenariato e sistema a rete. In ambito accademico, il centro mira prioritariamente a contribuire alla formazione di giovani studiosi promuovendo la ricerca-azione e la formazione sul campo attraverso la collaborazione tra le strutture scientifiche degli atenei e degli enti di ricerca con le comunità locali e la progettazione e organizzazione di master di II livello e summer school. Nei confronti del territorio le attività del centro consistono nel supporto scientifico, tecnico-metodologico ed operativo in fase di pianificazione strategica, elaborazione, implementazione dei percorsi di sviluppo, nonché in divulgazione dei risultati della ricerca-azione, analisi di processo e documentazione, percorsi formativi, convegni, seminari, workshop.

La finalità del Centro dovrebbe essere quella di promuovere ricerche, studi, documentazione avente per oggetto i beni comuni naturali e il loro utilizzo economico-produttivo, sociale ed ambientale attraverso:

- la ricognizione delle terre per un loro riutilizzo economico-produttivo, sociale ed ambientale;
- la promozione e la pubblicazione di ricerche e studi (a mo' di esempio: agricoltura sociale, cibo locale, agricoltura ecocompatibile, ecc.);
- la preparazione e l'aggiornamento di personale qualificato;
- la collaborazione con altri enti che perseguono finalità analoghe;
- il supporto tecnico-metodologico ed operativo per l'implementazione e attivazione di percorsi di sviluppo locale.

Il Centro provvederebbe al finanziamento delle proprie attività attraverso i contributi versati da enti, società, privati per la realizzazione di studi e ricerche specificatamente commissionati o attraverso risorse erogate dalla partecipazione a bandi pubblici europei, nazionali, regionali e locali (UE, Stato, Regioni, Province, enti locali) e/o bandi emanati da enti privati (Fondazioni, Associazioni, Enti bancari, ecc.).

La proposta del centro deriverebbe, quindi, non tanto e non solo da una semplice curiosità scientifica quanto piuttosto dal proposito di ricavarne un complesso di conoscenze e stimoli che possano costituire la base per una verifica delle opportunità di sviluppo e per una migliore impostazione delle politiche future, nonché per la riappropriazione del territorio da parte delle comunità locali e per un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse.

L'attività del centro si porrebbe anche in coerenza con il cambiamento nella struttura e nell'orientamento della PAC (Sotte, 2021; Commissione Europea, 2010): infatti, la futura PAC non riguarderà i soli aspetti produttivi del sistema agroalimentare, ma si interesserà anche di aspetti inerenti allo sviluppo locale in aree rurali, l'ambiente, il territorio, i servizi.

L'idea del Centro studi nasce su iniziativa del Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - (CREA-PB), ma cerca di dialogare e coinvolgere le tre Università calabresi (Università della Calabria, Università Magna Graecia di Catanzaro e l'Università Mediterranea di Reggio Calabria), il Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive dell'Università di Trento e la Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva.

Tali soggetti, da sempre, impegnati nel campo della sostenibilità dei percorsi di sviluppo in campo economico-produttivo, sociale, ambientale, di finanza ad impatto sociale, ispira un'azione mirata alla rivisitazione del paradigma della modernizzazione, fondata su una scelta di campo ben precisa, con valori ed obiettivi ben definiti (eticità, sostenibilità, solidarietà, conservazione delle risorse naturali, sviluppo inclusivo, salute pubblica, sovranità alimentare, saperi locali e tradizioni, ecc.).

Perché è importante un Centro studi

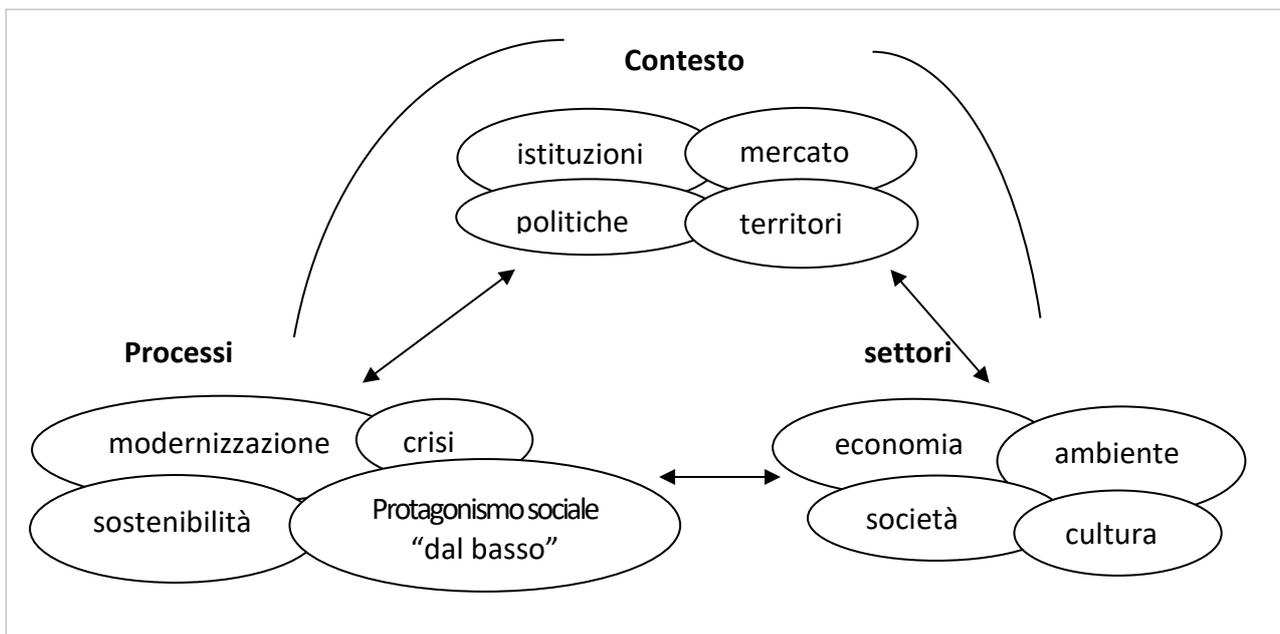
Diversi eventi ed opportunità (European Parliament, 2020; Gatto, 2017; Oliverio, a.a. 2017-2018; Commissione Europea, 2010; Ostrom, 2006; Shiva, 2006; Marinelli, 2000; Grossi, 1975) concorrono contemporaneamente a definire attuale e importante la proposta dell'istituendo centro:

- le opportunità derivanti dall'utilizzo dei beni collettivi;
- i giovani e il ricambio generazionale in agricoltura;
- ripensare un nuovo modello di sviluppo per l'agricoltura e le aree interne.

La questione appare complessa e presenta numerosi risvolti sia legislativi e culturali che politico-amministrativi e socioeconomici.

Tra le dotazioni strumentali per compiti così complessi si pensa all'importanza che potrebbe avere un centro studi interdisciplinare di ricerca, documentazione e supporto da istituirsi in Calabria. Esso potrebbe fare da ponte per il passaggio di saperi attraverso acquisizione e trasferimenti di conoscenze da e verso i diversi soggetti interessati.

Di seguito, lo schema logico che guida il processo.



Un centro studi "a porte aperte" che acquisisca notizie, informazioni, conoscenze, esperienze per poi trasferirle nella collaborazione con gli enti pubblici, gli enti privati, le amministrazioni, le associazioni, i comitati territoriali.

Il punto di avvio di questo progetto può essere individuato dalla constatazione che scaturisce, da un lato, dalla necessità di far fronte all'urgenza imposta dalla crisi economica e finanziaria; dall'altro, da un rinnovato interesse per i destini dell'agricoltura e dei territori locali, nonché dalle nuove forme di partecipazione degli attori locali ai processi decisionali che evidenziano un ritorno in agricoltura

attraverso forme innovative ed alternative che meriterebbe di essere potenziato, sostenuto ed accompagnato con opportuni strumenti e metodologie (Cavazzani et al., 2006; Paciola e Giannotta, 2009; Cavazzani, 2008).

I beni comuni coinvolgono aspetti economici, sociali, cooperativi e riguardano i diritti fondamentali (Rodotà, 2012; Ostrom, 2006; Dardot, Laval, 2015).

Approcciarsi ad essi, al fine di promuovere politiche, non è sempre semplice, per questo sono necessarie delle linee di intervento di informazione e sensibilizzazione accompagnate da azioni coerenti. Questo compito può essere facilitato da un insieme di docenti, studenti, borsisti, dottorandi, dottori di ricerca, ricercatori, che si occupino della materia, uniti in un centro studi interdisciplinare che promuova programmi di ricerca e formazione per poi fornire le competenze acquisite al servizio dei processi territoriali di sviluppo.

Tale centro, implementato di compiti, potrebbe anche assolvere a funzioni di orientamento per le iniziative in direzione di un utilizzo produttivo ed ecologico del territorio, parlando tra l'altro di possibilità occupazionali, agricoltura multifunzionale, agroecologia, cura del territorio, mercati locali, gruppi di acquisto solidale, comunità di supporto, agricoltura sociale, giardini condivisi, orti urbani, recupero di beni e risorse abbandonate, ecc.

Il fulcro di tale centro studi potrebbe essere comunque quello di suggerire la direzione in cui enti ed associazioni devono muoversi per la migliore cura del territorio, con un supporto documentaristico, di informazioni, di conoscenze man mano implementato con la ricerca e lo studio. Un centro che studi le forme migliori affinché la ricchezza dei beni comuni possa servire a migliorare la qualità della vita, ad offrire occasioni di impiego, a strutturare nuove relazioni sociali libere dai condizionamenti imposti dalla logica del mercato. Un centro studi attento alle forme cooperative del lavoro e dell'interazione sociale e che ricerca le forme più adatte a migliorare la capacità di agency degli attori coinvolti.

Si vuole porre attenzione anche all'apporto scientifico che gli enti promotori potrebbero dare in un disegno di sistemazione e trasformazione produttiva delle terre e dei boschi (Bevilacqua, 2015). Il centro potrebbe tra l'altro svolgere quei compiti di supporto non solo alla ricognizione delle terre, ma anche ad un suo riutilizzo economico-produttivo, sociale ed ambientale. Oggi la Calabria può contare su tanti giovani disoccupati e laureati che, specie nei primi anni post-laurea, potrebbero essere ben disponibili ad un lavoro di utilità sociale, che metta a frutto il loro sapere, assimilabile ad una borsa di studio o lavoro. La Regione Calabria potrebbe destinare una parte delle sue risorse a tale scopo, conseguendo in tal modo due risultati: da un lato, un sollievo alla mancanza di occupazione e l'acquisizione di un patrimonio di dati di cui oggi non può più fare a meno e, dall'altro, la messa a disposizione delle terre per creare occupazione e reddito e ripopolare le aree interne.

Già Cinanni (1987) si esprimeva così:

Nella Convenzione da stipulare tra Comunità montana e Università della Calabria, oltre all'aspetto dell'accertamento dovrebbero essere presi, quindi, in considerazione anche l'apporto scientifico dell'Università e quello finanziario della comunità montana e dei singoli comuni per la sistemazione e trasformazione produttiva delle stesse terre e boschi silani. Un Comitato di docenti universitari e amministratori della Sila potrebbe avere, perciò una funzione insostituibile nel portare avanti e risolvere i problemi della nuova "questione silana". L'azione di verifica e il piano di trasformazione a valorizzazione economica avranno come effetto anche un riflesso educativo fra le stesse popolazioni, di rispetto e valorizzazione della proprietà collettiva per avere un ambiente meno inquinato e più vivibile che salvaguardi le prerogative balsamiche della nostra Sila.

Cinanni, sul finire degli anni Settanta, sottolineava che il patrimonio terriero degli enti era molto ampio e presente in ogni Regione d'Italia al punto da poter rappresentare un volano di sviluppo della selvicoltura, della zootecnia e di nuove realtà aziendali agricole (Cinanni, 1977: 174).

Su questa premessa, Cinanni formulava la sua proposta. L'ente di cui la Regione avrebbe potuto avvalersi era la Comunità montana silana. Questa, a sua volta, avrebbe potuto stipulare, allo scopo, una convenzione con l'Università della Calabria. Cinanni suggeriva un modo intelligente e parsimonioso per raggiungere l'obiettivo: l'istituzione di borse di studio per studenti, scelti dal corpo insegnante, impegnato a seguire tale lavoro, avrebbe potuto promuovere una vasta collaborazione fra l'Università, la Comunità Montana e i Comuni, che versavano cifre imponenti per avere delle "verifiche" che non si concludevano mai mentre l'impegno del borsista, che avrebbe riordinato l'archivio comunale e ricercato i documenti della verifica (che avrebbero potuto servirgli anche per la stesura della propria tesi di laurea), avrebbe potuto rappresentare per il Comune, che avrebbe concorso alle spese, il migliore investimento possibile (Cinanni, 1987).

Quella di Cinanni era una proposta di lavoro di ampio respiro, che avrebbe dovuto coinvolgere un nutrito numero di giovani in un lavoro di inventariazione e costituiva una intuizione importante, da rivalutare e adattare ad esigenze precipe.

A distanza di circa quarant'anni gli fa eco Piero Bevilacqua laddove afferma che in tutte le regioni d'Italia esiste una certa superficie di terreni demaniali e soggetti a usi civici per i quali si rendono necessarie forme di facilitazione all'accesso a costi ridotti per agevolare il reperimento della terra dove potersi dedicare alle «nuove economie» (Bevilacqua, 2015), che non può essere slegato dal tema dell'accesso alla terra e delle possibilità connesse all'autogoverno delle risorse.

Ci possiamo rendere conto di come, con gli anni, le terre ad uso civico abbiano acquistato una rinnovata considerazione, forse più importante che in passato.

Per un buon e migliore risultato di questa operazione, i giovani disoccupati dovrebbero essere diretti e coordinati da un apposito staff, interno all'istituendo centro, in modo da inquadrare i risultati in una visione di insieme. Ovviamente la proposta di cui sopra andrebbe concretizzata in un progetto particolareggiato.

Ne deriverebbe un rilievo di dati significativo ai fini di una inventariazione degli usi civici. Tutto ciò in linea con l'articolo 8 della stessa legge regionale n. 18/2007 il quale stabilisce che la Regione provvede alla ricognizione generale degli usi civici ed alla formazione di un inventario generale delle terre di uso civico, mediante l'adozione di piani di intervento.

Il centro si impegnerebbe a:

- avviare azioni di ricerca, studi e documentazione sui beni collettivi in aree pilota della Calabria;
- promuovere politiche di contrasto all'abbandono e al consumo dei suoli agricoli (L.R. n. 31 del 5/7/2017);
- fornire un supporto informativo e valutativo all'amministrazione regionale;
- stimolare e supportare pratiche che favoriscano e rendano solido e duraturo il ricambio generazionale in agricoltura;
- promuovere la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria di interesse regionale;
- sostenere e implementare azioni mirate a garantire e consolidare la permanenza dei giovani in agricoltura;
- migliorare la qualità del capitale umano, rafforzare la competitività del sistema agricolo;
- assicurare un'attività formativa e di aggiornamento continua;
- favorire la divulgazione e l'animazione territoriale, finalizzata a mostrare l'efficacia del ruolo e funzioni che può svolgere l'agricoltura in termini sostenibilità economica, sociale e ambientale;
- sostenere la ricchezza e le specificità locali attraverso la trasmissione di saperi e modi di fare agricoltura delle aree interne;
- supportare le iniziative di enti locali, istituzioni ed imprese che abbiano scopi condivisi;
- diffondere le buone pratiche e valorizzare le realtà più significative tra quelle presenti nella nostra Regione e in ambito extraregionale;
- sostenere l'attivazione e partecipazione a reti formali e informali;
- fornire assistenza e sostegno tecnico, sociale, ambientale ed organizzativo nella redazione di progetti di sviluppo delle imprese condotte da giovani che desiderino utilizzare i terreni abbandonati messi a disposizione dalla legge regionale di cui sopra;
- favorire progetti finalizzati all'individuazione di modelli integrati, efficaci e riproducibili;
- giungere a definire requisiti, caratteristiche e procedure per le aziende e per i territori che intendano intraprendere tali percorsi;
- elaborare una carta dei principi per la salvaguardia, tutela e valorizzazione del territorio e del paesaggio in Calabria.
- essere occasione di esperienza sul campo per i giovani studenti e laureati calabresi.

L'idea dell'istituendo centro studi è quella di uscire fisicamente dalle aule universitarie e dei centri di ricerca per incontrare e dialogare con gli attori locali, identificare i bisogni dei territori e individuare insieme le possibili soluzioni. Pertanto, il centro studi potrebbe essere localizzato in un'area interna calabrese, nel Comune di Belcastro dove è presente il CRISEA, con spazi attrezzati disponibili e la cui mission è quella di fornire servizi avanzati in agricoltura e supportare lo sviluppo territoriale. Il centro studi opererebbe su tutto il territorio regionale.

Come organizzarlo

Il Centro studi, per il raggiungimento dei suoi obiettivi, potrebbe avvalersi della seguente struttura organizzativa, come visualizzata nel sotto-riportato modello.

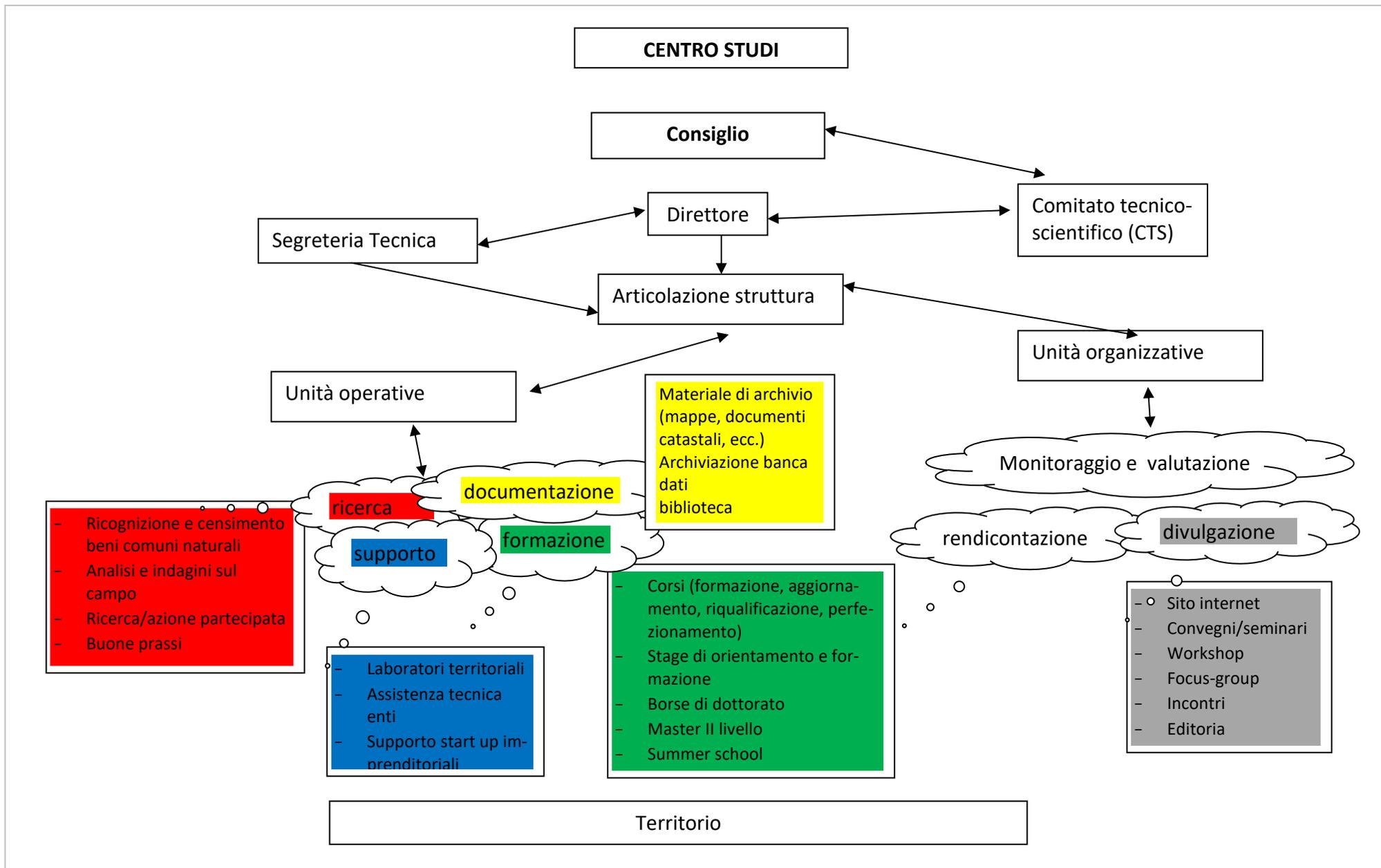
Il Consiglio è composto da tutti i promotori e da tutti gli aderenti e svolge il ruolo di definire linee di intervento e strategie. Il Consiglio, presieduto dal Direttore del Centro studi, esercita tutte le attribuzioni e le competenze che gli sono demandate dalla legge, dallo Statuto e dal Regolamento.

Il Direttore è eletto dal Consiglio, a maggioranza assoluta dei componenti nella prima votazione e a maggioranza dei presenti nelle successive e dura in carica tre anni, rinnovabile per una sola volta per altri tre anni, tra i membri del Consiglio.

Il Centro studi per lo svolgimento delle proprie attività si avvale di apposite Unità, articolate in unità operative e unità organizzative.

Il personale delle unità dovrà:

- essere nato in Calabria o essere ivi residente da almeno tre anni alla data di presentazione della domanda di partecipazione;
- essere laureato presso una delle tre università calabresi, promotrici del presente Centro studi;
- essere in possesso delle classi di laurea magistrale presenti nelle tre università calabresi.
- Il personale, secondo le norme vigenti e previa verifica della copertura di apposite risorse finanziarie sarà assunto a contratto, tramite borse di studio e/o assegni di ricerca.



Conclusioni

Quanto descritto stimola a intervenire per innovare e cambiare il contesto, aumentando la dotazione dei fattori non economici e la propensione ad operare in rete. Le pratiche di innovazione sociale che non nascono dalla competizione del mercato o dalla ricerca di un maggior profitto, ma dalla pressione esercitata da bisogni insoddisfatti, dalla carenza di risorse e dalle emergenze economiche, sociali ed ambientali che hanno una spiccata dimensione collettiva che porta alla produzione di beni comuni e servizi con un forte impatto sociale e ambientale.

Infine, la proposta si pone in coerenza con:

- gli obiettivi posti dai trattati di Lisbona e di Goteborg in termini occupazionali e ambientali;
- la revisione del paradigma della modernizzazione che in agricoltura si basa sull'aumento della produttività e del profitto;
- la sfida alla crisi economico-finanziaria, sociale ed ambientale, al degrado del territorio e alla disoccupazione, soprattutto giovanile, e non ultimo alla pandemia;
- il protagonismo sociale a favore dei beni comuni, le nuove governance territoriali, ecc.;
- il nuovo ruolo e la nuova funzione dell'agricoltura (non solo produzione di beni alimentari ma anche di servizi, ecosistemici e sociali), l'utilizzo sociale ed ambientale delle terre abbandonate che metterebbe in connessione la questione alimentare e climatica, la democrazia alimentare, la sicurezza e la sovranità alimentare, l'accesso al cibo, la salute, l'ambiente, ecc.;
- l'obiettivo della connessione tra chi produce, chi commercializza e chi consuma il cibo attraverso un approccio sistemico che allarghi lo sguardo al complesso intreccio tra sistema produttivo e reti di distribuzione con l'obiettivo di costruire una strategia alimentare locale;
- il diritto al cibo locale e di qualità, l'accesso al mercato, l'equa remunerazione del lavoro, il contrasto al cambiamento climatico, la cura e la tutela del paesaggio attraverso pratiche ecocompatibili;
- la diversificazione e la multifunzionalità dell'agricoltura, come tematica trasversale a molti settori e politiche, capaci di connettere la salute e la nutrizione, i servizi sociosanitari, la relazione tra città e campagna, i rapporti all'interno delle filiere, i diritti dei lavoratori, la pianificazione territoriale in un'ottica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica del sistema agroalimentare;
- i 17 obiettivi e i 169 sotto-obiettivi che compongono l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile che riflettono diversi ambiti dello sviluppo sociale, economico e ambientale e assegnano un ruolo prioritario alla lotta alla povertà, al

diritto alla salute, al cibo, a modelli di produzione e consumo sostenibili, alla lotta ai cambiamenti climatici e all'uso sostenibile degli ecosistemi marini e terrestri.

- le proposte che orientano l'agricoltura e l'alimentazione nella programmazione 2023-2027 (redditi equi, competitività, riequilibrio potere all'interno delle filiere, contrasto al cambiamento climatico, tutela ambiente, mantenimento di paesaggio e biodiversità, aree rurali vitali, qualità del cibo). Le nuove proposte della PAC chiedono una politica europea per i sistemi alimentari, capace di allargare la visione del ruolo dell'agricoltura nell'ottica della sostenibilità territoriale e capace di connettere i sistemi alimentari urbani, periurbani e rurali, collegando le politiche esistenti e consolidando la democrazia alimentare verso un paradigma alimentare sostenibile per l'uomo e il pianeta;
- la legge di bilancio che istituisce i "Distretti del Cibo" (L. n. 205/2017, comma 499, art. 13), ulteriore strumento di pianificazione territoriale, delegato a livello regionale;
- la legge n. 215/2015, con alcune novità essenziali (superamento della visione settoriale e governance locale);
- il cibo e l'agricoltura sociale che coinvolgono e ampliano i campi di riferimento del settore primario in termini di innovazione sociale. Le due tematiche instaurano legami con altri settori come la salute pubblica, il welfare, l'ambiente, il territorio, l'economia, l'etica e la società, connessi a sua volta con la produzione, il consumo e lo smaltimento del cibo;
- l'approccio non settoriale delle strategie di sviluppo puntando a identificare e produrre sinergie con le azioni dei diversi ambiti, ragionando per temi, mobilitando competenze e sollecitando risorse;
- i processi di innovazione istituzionale e di governance intercomunale, nuove reti di partenariato finalizzate a rafforzare le capacità di resilienza e di sviluppo del sistema territoriale, nuovi modelli di rigenerazione del territorio che contribuiscono a invertire la tendenza in atto e a rimuovere le criticità che ostacolano processi di sviluppo;
- la disponibilità di terreni pubblici e privati che potrà/dovrà essere utilizzata per attrarre nuovi giovani interessati a sperimentare nuovi modelli di agricoltura, diversificata, multifunzionale e rigenerativa che si facciano carico di costruire nuovi beni comuni e servizi utili alla comunità;
- modelli e processi orientati ai reali bisogni e desideri della comunità, alla reale volontà e capacità delle istituzioni locali di cambiare il contesto socio-istituzionale delle aree.

Bibliografia

- Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma
- Bevilacqua P. (2015), *L'immigrazione da minaccia a progetto sociale*, in *Alternative per il Socialismo*, n. 38, in <http://www.osservatoriodelsud.it/>
- Cavazzani A., a cura di (2008), *Sicurezza e sovranità alimentare*, in *Sociologia urbana e rurale*, n. 87
- Cavazzani A. (2006), *Lo sviluppo rurale come superamento della modernizzazione agricola*, in *Agriregionieuropa*, n. 7
- Cavazzani A., Gaudio G. e Sivini S., a cura di (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Studi & Ricerche INEA, ESI, Napoli
- Cinanni P. (1987), *Una convenzione fra Comunità Montana e Università per la verifica delle «terre pubbliche» in Sila*, in *Quaderni Silani*
- Cinanni P. (1977), *Lotte per la terra e comunisti in Calabria 1943/1953*, Milano, Feltrinelli
- Commissione europea (2010) Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM (2010)
- Dardot P., Laval C. (2015), *Del Comune o della rivoluzione nel XXI secolo*, DeriveApprodi, Roma
- European Parliament (2020), *The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP*, Policy Department for Structural and Cohesion Policies – Directorate-General for Internal Policies, PE 652.206 – May 2020
- Gallo M. (a.a. 2019-2020), *Una rondine non fa primavera. Quel ricambio generazionale che forse non c'è*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano
- Gatto P. (2017), *Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana*, in *Agriregionieuropa*, anno 13, n. 49
- Grossi P. (1975), *Un altro modo di possedere*, Giuffrè, Milano
- INEA (2013), *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Maddalena P. (2014), *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli, Roma.
- Magnaghi A., a cura di (2012), *Il territorio bene comune*, University Press, Firenze
- Magnaghi M. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino
- Marinelli F., a cura di (2000), *Gli usi civici. Aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Jovene, Napoli
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un Manifesto*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Oliverio F.S. (a.a. 2017-2018), *Oltre la proprietà: l'uso dei commons e il Comune contadino. Un approccio critico e interdisciplinare alla questione dei beni comuni e della terra*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia
- Paciola G. e Giannotta P., a cura di (2009), *L'altra agricoltura... verso un'economia rurale sostenibile e solidale*, Rete Leader, Rete nazionale per lo sviluppo rurale, Roma
- van der Ploeg J. D. (2018), *I contadini e l'arte dell'agricoltura. Un manifesto Chayanoviano*, Rosenberg & Sellier, Torino

- Van der Ploeg J. D. (2015), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli Editore, Roma
- Ploeg van der J.D. (2006), *Oltre la modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Pupo D'Andrea M.R., (2019), *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 56
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Shiva V. (2006), *Il bene comune della Terra*, Feltrinelli, Milano
- Sivini S., Corrado A., a cura di (2013), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Liguori Editore, Napoli
- Sotte F. (2021), *La politica agricola europea. Storia e analisi*, *Agriregionieuropa*
- Trunzo P., Gaudio G. (2016), *Agricoltura contadina, accesso alla terra e giovani: approcci, risorse e politiche inutilizzate e/o (mal)utilizzate*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45

IL PROGETTO DI RICERCA: CONOSCERE PER TUTELARE L'INFORMAZIONE SU PAESAGGIO, TERRITORIO E AMBIENTE ATTRAVERSO UN CENSIMENTO DEI DOMINI COLLETTIVI

Alessandra Bulgarelli

Presso il Dipartimento di Scienze economiche e statistiche (DISES) dell'Università degli Studi di Napoli Federico II è in corso di realizzazione un censimento storico dei domini collettivi per alcune aree provinciali interne e appenniniche dell'Italia meridionale.

Il reperimento dell'informazione riveste un'importanza centrale nella tutela delle risorse collettive e si è deciso di divulgare il progetto in questa sede nella speranza che possa innescare altre iniziative similari al fine di ottenere che il perimetro di ricognizione si allarghi ad aree sempre più ampie fino a coprire l'intero Mezzogiorno.

Le ragioni del progetto

In Italia le recentissime norme in materia di domini collettivi (20 novembre 2017, n. 168) hanno riportato sul terreno nazionale l'attenzione sulla rilevanza di un tema che in ambito internazionale ha ricevuto risonanza con il conferimento nel 2009 del premio Nobel per l'economia ad Elinor Ostrom.

Con il termine domini collettivi il dettato normativo del 2017 si riferisce alle collettività che hanno in proprietà terreni originari e "su di essi esercitano più o meno estesi diritti di godimento", la cui varia tipologia viene minutamente specificata richiamando anche le denominazioni di patrimonio civico o demanio civico. Ritene tali beni fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, fonti di risorse rinnovabili, elemento di stabilità del sistema ambientale necessario per la conservazione e la salvaguardia del patrimonio naturale nazionale e del paesaggio agro-silvo-pastorale. Mira a garantire la tutela e la valorizzazione degli stessi riconoscendone i diritti di lunga durata preesistenti alla formazione dello Stato italiano in conformità a statuti e consuetudini risalenti al diritto anteriore.

La norma si pone in linea di continuità con la legge Galasso del 1985, poi integrata nel codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha imposto il vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici (22 gennaio 2004). Rappresenta un giro di boa importante rispetto alla linea in auge nei secoli trascorsi, dall'età napoleonica in avanti quando era preminente la valorizzazione della proprietà individuale quale fattore di investimento, innovazione e dunque progresso. Permette di sgombrare il campo da

diffidenze e attacchi verso forme di proprietà che male si inquadravano nella cornice del diritto sancito dai codici napoleonici secondo i quali il territorio veniva ripartito unicamente in proprietà pubbliche e proprietà private. Tale diritto calato dall'alto lasciava margini di manovra sempre più ridotti ai movimenti dal basso e a questo "altro modo di possedere" rappresentato dai domini collettivi (Grossi 1977), mentre esplicitamente favoriva processi di erosione degli stessi se non la loro definitiva cancellazione.

Lo stato dell'arte

Si potrebbe datare al 1968 e al pluricitato articolo dell'ecologo statunitense Garrett Hardin l'avvio del dibattito sulla sostenibilità delle risorse collettive (Hardin 1968). In esso si illustrava la *tragedy of the commons* ovvero la modalità di utilizzo delle risorse secondo un accesso libero per tutti gli abitanti da cui ne derivavano in sequenza comportamenti opportunistici, sovrasfruttamento e poi rapido esaurimento delle risorse stesse. In realtà ben prima della seconda metà del '900 il caso inglese con le sue enclosures aveva suscitato analisi sul ruolo che le recinzioni delle terre comuni avevano avuto nel processo di industrializzazione del paese. Si tratta di una teoria che ha stabilmente preso piede e il binomio consolidamento della proprietà privata – modernizzazione ha trovato eco nelle sue diverse declinazioni ancora ai nostri giorni con l'Agriculture for Development: World Development Report (2008) redatto dalla Banca mondiale.

A queste posizioni si è contrapposta esplicitamente Elinor Ostrom, che ha dimostrato come la gestione di proprietà collettive possa essere efficiente e durare a lungo indicando quali siano i criteri che consentono la sostenibilità ecologica. Nel suo modello una posizione di particolare rilievo viene riservata alle istituzioni locali e alle regole di funzionamento. La loro formalizzazione e legittimazione, l'applicazione e l'osservanza da parte di tutti i fruitori dei beni insieme con l'adattamento alle trasformazioni del contesto costituiscono elementi ineludibili per comprendere le ragioni della durata di tali sistemi economici e sociali (Ostrom 1990). La presenza di regole condivise, dove prevale la reciprocità e la fiducia nella gestione di tali beni introduce alla nozione di capitale sociale applicata alla gestione dei demani civici (Ostrom and Waker 2002, Ostrom and Dolsak 2003). Essa è stata verificata sul campo seguendo il profilo storico della Spagna del primo XX secolo (Beltrán Tapia 2012), dove le risorse collettive hanno avuto una storia plurisecolare.

Per alcune aree dell'Europa settentrionale (Belgio, Olanda, Gran Bretagna) ma anche per quella meridionale come la Spagna, iniziative e ricerche si sono susseguite in questi ultimi anni insieme con la creazione di alcuni network internazionali e di una rivista, *The International Journal of Commons*.

In Italia è stata soprattutto l'area settentrionale a rispondere positivamente agli stimoli offerti dalla ricerca internazionale, basti ricordare le attività e le pubblicazioni del *Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive* con sede presso l'Università degli Studi di Trento. Sotto il profilo disciplinare si deve riconoscere alla storia del diritto il contributo più significativo mentre la storia generale ha rivolto l'attenzione specie sul versante dei gruppi sociali e dei conflitti interni sorti per l'appropriazione delle risorse secondo un'ottica centrata sulle vicende di singole comunità locali. Le sollecitazioni offerte dalle ricerche condotte in Francia da Marc Bloch e in Inghilterra da Edward P. Thompson sono state raccolte ed elaborate in studi innovativi per gli anni '80-'90 da M. Caffiero (Caffiero 1982), P. Brunello (Brunello 1981), B. Farolfi (Farolfi 1987).

Nell'area specifica dell'Italia meridionale si rileva una tradizione di studi di storia del diritto (Cassandro 1943), cui si affiancano lavori di storia socio-istituzionale in particolare centrati sull'età medievale che hanno spostato l'attenzione sul ruolo di tali beni all'interno delle comunità locali (Senatore, 2018) e infine ha prodotto studi centrati sul XVIII-XIX secolo che analizzano le scelte dello Stato sulla materia (Corona 1995). Mancano invece ricerche condotte su specifiche aree al fine di individuare le forme di gestione di tali risorse e le regole che le hanno governate, fatta eccezione di alcune prime linee sui caratteri e le modalità di gestione che hanno fatto luce sul peso di tali risorse originarie nel quadro dell'entrata della finanza locale e delle istituzioni per il loro management (Bulgarelli Lukacs 2011 e 2015).

Introduzione

Le proprietà collettive rappresentano una realtà significativa in molti Paesi europei, poiché riguardano rilevanti superfici ed aree di diversa natura e destinazione (terreni, pascoli, prati, boschi, ma anche orti e seminativi, nonché corsi e specchi d'acqua). Possono appartenere a:

- comuni o ad una o più Frazioni, i cui abitanti ne godono *uti cives*;
- associazioni agrarie che hanno mantenuto la separazione dal Comune e sono dotate di personalità giuridica;
- soggetti privati, gravati in favore del Comune e dei suoi abitanti di diritti di servitù o usi civici.

Localizzate maggiormente in montagna sono però di notevole importanza dal punto di vista ambientale e paesaggistico. Anche quando registrano un basso livello di redditività, rappresentano una garanzia a protezione del territorio, della biodiversità e di una zootecnia sostenibile.

La tipologia multipla delle pratiche di gestione agro-silvo pastorale è bene illustrata dalla seguente tabella elaborata nel Programma quadro per il Settore Forestale, (MIPAAF, 2008):

<i>Funzioni svolte dalle risorse collettive</i>	Esternalità generate
Produttiva	Produzione di materie prime (lana, carne, pellame, legname, cellulosa, bioenergia)
Protettiva-ambientale	Depurazione dell'aria, emissione di ossigeno, assorbimento anidride carbonica, miglioramento del microclima, depurazione dell'acqua, limitazione dell'erosione del suolo e dei versanti, contenimento dei fenomeni di desertificazione
Ecologica-conservativa e paesaggistica	Salvaguardia della biodiversità animale e vegetale Mantenimento del valore del paesaggio
Socioculturale	Servizi storico-culturali e turistico-ricreativi

Di tali beni tuttavia manca l'informazione. Basti pensare che persino i dati relativi alla sola estensione territoriale risultano di difficile reperimento. Ancor più carenti sono le informazioni in merito alla natura e alla qualità della dotazione comunale. I censimenti agricoli prendono in esame le aree significative da un punto di vista agricolo (Superfici agricole utilizzate, SAU) o aziende agricole che hanno diritti d'uso e lasciano fuori tutto il resto a iniziare dalle foreste. L'ultimo censimento dell'agricoltura (2010) registra 2.233 proprietà collettive la cui superficie è distribuita tra 610.165 ettari di SAU e 1.056.686,85 ettari non agricoli. Il totale di 1.666.851,85 ettari risultava così distribuito nella penisola: 44% nelle Regioni del nord, 21% nel centro con la Sardegna e il 35% nel sud compresa la Sicilia. Le Regioni più dotate in relazione alla superficie totale appaiono essere quelle del Trentino-Alto Adige (414.574), del Piemonte (154.174), dell'Abruzzo (262.478), della Campania (123.347) e della Sardegna (122.853). Tali beni sono per lo più localizzati in montagna (84,5%) ed occupano circa il 10% della superficie totale (9,8%) (con esclusione di foreste e beni di altra natura). Oltre questi dati, relativi solo alle superfici agricole utilizzate, i funzionari preposti all'ultimo censimento dell'agricoltura non sono potuti andare a causa dell'assenza di informazione che le Regioni non sono state in grado di fornire sullo stato presente. Si spera che l'imminente censimento del 2020 in uscita per il 2022 possa superare tale gap informativo.

Manca anche l'informazione storica. Il passato e le trasformazioni che il patrimonio comunale ha subito nel corso del tempo sono quasi del tutto sconosciuti. Quando è citato nelle iniziative progettuali o dalla riflessione politica appare marginale e privo di adeguata analisi. La dimensione storica è importante e ineludibile e dovrebbe essere la base da cui partire per la pianificazione e la gestione integrata del patrimonio rurale e ambientale.

Di seguito alcune ragioni sull'importanza di tale informazione:

1. Qualsiasi strumento di programmazione territoriale non può fare a meno dei dati relativi ai domini collettivi. Basti considerare il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), strumento volto alla salvaguardia del territorio, ovvero a conservazione, preservazione, uso e valorizzazione dello stesso. Rivolgendosi a specifiche categorie di beni territoriali (territorio montani, lacustri, vulcani, fiumi, territori costieri, parchi e riserve, boschi e simili) deve prendere in esame i domini collettivi. Parte costitutiva di un Piano Paesaggistico è la componente conoscitiva ovvero l'Atlante del patrimonio ambientale, paesaggistico e territoriale (cfr. PPTR della Puglia) i cui elaborati grafici descrivono ampiamente la dimensione storica delle categorie di beni prese in esame.
2. L'assenza di informazione produce diseconomie nella gestione della finanza locale. Esempio è il caso dei canoni non percepiti dalle amministrazioni comunali. L'assenza di dati in materia di canoni di occupazione arbitraria (D L n. 446/1997) o di natura enfiteutica (legge n. 1766 del 1927) da percepire per le terre civiche ha indotto gli amministratori comunali alla condotta omissiva della rinuncia alla riscossione che viene sanzionata dalla Corte dei Conti per danno erariale (cfr. sentenza n. 1645/2010 della Corte dei Conti del Lazio, a titolo di esempio).
3. L'assenza di informazione determina lievitazione del contenzioso innanzi ai Commissari per la liquidazione degli usi civici, istituiti dalla legge 16 giugno 1927 n. 1766, con il compito di regolare i conflitti in materia di legislazione degli usi civici. Larga parte di tale contenzioso riguarda l'accertamento dei confini con i terreni gravati da usi civici e non avrebbe ragione d'essere se vi fosse una migliore pubblicità degli atti concernenti i beni civici.
4. In base al principio di trasparenza (d.lgs. 97/2016), le PP. AA. devono assicurare una conoscenza diffusa e generale delle informazioni relative a specifici macro-ambiti. Tra questi rientra l'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni degli immobili posseduti e della gestione del patrimonio). Pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni dello stesso rispondono alle finalità del controllo dell'attività pubblica da parte dei cittadini e promuove al tempo stesso la responsabilità degli amministratori pubblici. Quanto prima occorre rispondere positivamente alla prescritta pubblicazione obbligatoria di tali informazioni sui siti istituzionali e sui siti web delle amministrazioni.

5. L'assenza di un quadro completo di tutte le terre civiche distribuite sul territorio, ha determinato l'abbandono e la dispersione di un vasto patrimonio collettivo suscettibile di molteplici utilizzazioni agrarie ed extra agrarie e al contempo ha consentito sempre più diffuse "appropriazioni indebite", talora anche inconsapevoli, che pure danno luogo ad un aspro contenzioso che potrebbe essere evitato nella maggior parte dei casi.
6. Più in generale va considerato che proprio la difficoltà della consultazione del materiale documentario cartaceo rappresenta una delle ragioni principali per cui, ancora oggi, moltissimi Comuni (forse la maggior parte) non risultano dotati di un regolamento per l'esercizio degli usi civici e, prima ancora, non sono in grado di predisporre un'analitica cartografia, con l'individuazione catastale attuale e l'estensione dei terreni demaniali civici, da mettere a disposizione dei cittadini.

Il progetto

Obiettivi del progetto: realizzare una banca dati digitale, consultabile on line, contenente un censimento dei domini collettivi e degli usi civici, con relative mappe cartografiche. I dati prenderanno in esame lo stato attuale e le trasformazioni intercorse nel tempo. A tale scopo si sta provvedendo all'acquisizione e catalogazione in formato digitale dei dati ed alla redazione di mappe in formato GIS della documentazione attualmente custodita presso i Commissariati degli usi civici, le Regioni ed i Comuni, gli Archivi di Stato ed il Catasto. Il progetto si avvarrà di un sistema di gestione informatica in grado di dialogare coi sistemi informativi territoriali.

I domini collettivi sono un crocevia in cui si trovano impegnati *policy makers*, ricercatori, stakeholders e abitanti delle località rurali. È necessario superare logiche di tipo settoriale e creare integrazione tra ricerca, attività giudiziaria e attività politica sul territorio. Attraverso di essa è possibile coniugare insieme i principi di tutela e salvaguardia dell'ambiente con quelli di sviluppo e competitività. Solo creando un collegamento operativo tra i risultati scientifici e le politiche che riguardano il territorio è possibile disegnare il futuro e individuare le priorità esistenti.

Regioni, Comuni e comunità risultano spesso privi di idonea informazione sulle risorse collettive possedute oggi e nel passato. Il progetto cerca di rispondere a tali esigenze e di colmare i vuoti informativi.

In concreto ci si propone di raccogliere, elaborare, analizzare e diffondere dati attuali e storici relativi a ciascun Comune. Operativamente ha significato avviare una stretta collaborazione tra Università, Commissariato agli usi civici, Regioni, Comuni, Archivi di Stato, Agenzia dell'Entrate – Territorio (Catasto) nella convinzione che proprio attraverso l'interfaccia tra scienza, società e *policy makers*, le criticità nella gestione delle politiche ambientali possono trovare risoluzione.

Impatto del progetto

L'obiettivo di un censimento di questi beni risponde bene ai principi enunciati nella Convenzione Europea del Paesaggio che all'art. 6 prevede che ogni Parte si impegni in processi di:

- sensibilizzazione della società al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione;
- individuazione dei propri paesaggi sull'insieme del proprio territorio, analizzandone le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano seguendone le trasformazioni;
- valutazione dei paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.

Ottenere l'ottemperanza ai principi di trasparenza e pubblicità dei beni collettivi di ciascun Comune assume un valore plurimo: salvaguardia degli stessi; sostegno alle comunità locali nell'affrontare la gestione e la pianificazione sostenibile dei loro paesaggi; avviamento di procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche.

Il confronto con le esperienze degli altri comuni e delle associazioni agrarie metterà in circolazione conoscenze e saperi utili a generare la consapevolezza che tali usi non costituiscono un retaggio plurisecolare, eredità del Medioevo, ma una risorsa da tutelare, salvaguardare e valorizzare secondo legge.

La diffusione della conoscenza delle best practices offrirà a tutti i comuni modelli da seguire e da riprodurre declinandoli nelle singole realtà territoriali, nella raggiunta consapevolezza che sia possibile vivere e 'possedere' la terra tutelandola e al tempo stesso promuovendo lo sviluppo socioeconomico delle comunità locali.

Un nuovo modello culturale può prendere piede attraverso l'affermazione di valori etici, educativi ed estetici in grado di promuovere forme di auto-organizzazione e cooperazione dal basso in cui siano condivise buone pratiche ecologiche.

Bibliografia

Beltrán F. J., Tapia F.J., (2012), Commons, social capital, and the emergence of agricultural cooperatives in early twentieth century Spain, *European Review of Economic History*, Oxford University Press, vol. 16(4), pp. 511-528.

Bloch M., (1978), *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nelle Francia del XVIII secolo*, Jaca Book, Milano.

Bulgarelli Lukacs A., (2011), La gestione delle risorse collettive nel Regno di Napoli in età moderna: un percorso comparativo, in G. Alfani, R. Rao (a cura di), *La gestione delle risorse collettive*, cit., pp. 227-244.

Bulgarelli Lukacs A., (2015), I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management, *Glocale*, pp. 119-137.

Brunello P., (1981), *Ribelli, questuanti e banditi. Proteste contadine in Veneto e Friuli 1814-1866*, Cierre Verona.

Caffiero M., (1982), " *L'erba dei poveri* ". *Comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (sec. XIII - XIX)*, Edizioni dell'Ateneo, Roma.

Cassandro G., (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Laterza, Bari.

Corona G., (1995), *Demani ed individualismo agrario nel Regno di Napoli (1780-1806)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Dolsak N.; Ostrom E., (2003), *The Commons in the New Millenium. Challenges and Adaptation*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.

Farolfi B., (1987), *L'uso e il mercimonio. Comunità e beni comunali nella montagna bolognese del Settecento*, Clueb, Bologna.

Grossi P., (1977), " *Un altro modo di possedere* ". *L'emersione di forme di alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffré, Milano.

Hardin G., *The tragedy of the Commons*, Science, New Series, vol. 162, pp. 1243-1248.

Ostrom E., (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

Senatore F., (2018), *Una città, il regno: istituzioni e società a Capua nel XV secolo*, 2 voll., Istituto storico italiano per il Medio Evo, Roma.

Thompson E.P., (1993, I ed. 1991), *Customs in common*, Penguin Books, London.



PARTE V

I DOMINI COLLETTIVI IN CALABRIA
LA VOCE DI DIVERSI ATTORI LOCALI



LE CRITICITÀ E LE OPPORTUNITÀ DEI DOMINI COLLETTIVI NARRATE DA TESTIMONI PRIVILEGIATI

Giuseppe Gaudio

*Mai disastro ambientale e sociale è stato più grande
che abbracciare questa follia del privatizzare le terre comuni, gli usi civici*

Francesco Saverio Nitti
Economista e Presidente del Consiglio dei Ministri

*... contorno e rilievo, clima, abitabilità e comunicazioni,
relazioni storiche, ogni cosa insomma della Italia peninsulare
è signoreggiata dall'Appennino e ne riceve l'impronta*

Meuccio Ruini
Esperto di lavori pubblici, Ministro e
Presidente del Senato nell'Italia repubblicana

Ci sono tre questioni rilevanti da porre alla riflessione: a) Il rapporto della comunità locale con il proprio territorio; b) l'accesso alla terra dove praticare nuove economie; c) i soggetti che accettano la sfida. Tali questioni vengono trattate in questo lavoro non tanto per dare risposte esaustive, quanto per animare il dibattito e la riflessione attraverso le voci di testimoni privilegiati.

La trattazione è particolare perché si è scelto di selezionare degli estratti da interventi in iniziative pubbliche e interviste che nel corso degli ultimi dieci anni sono state fatte. La scelta è giustificata dal fatto che la voce degli attori protagonisti di una data situazione sociale è spesso quella più significativa per renderne conto. Ai fini della presente pubblicazione le persone sono considerate in modo sostanzialmente anonimo perché ciò che interessa non è l'identità personale degli individui, quanto la loro identità sociale che si esprime nell'appartenenza ad un certo gruppo sociale (De Rose, 2017) che rispecchia gli intenti generali del volume.

Una domanda che potrebbe essere motivo di riflessione e di lavoro di ricerca è la seguente: perché in meno di 50 anni il rapporto tra la popolazione calabrese e il suo territorio è così radicalmente mutato fino ad essere trascurato? Perché è

successo tutto questo? Come è stato possibile che l'atteggiamento verso il territorio mutasse così radicalmente?

Quello che va evidenziato è che i demani di uso civico non sono rimasti indenni rispetto a tutta una serie di eventi che, molto spesso, ne hanno modificato i confini e lo stato giuridico.

Per quanto riguarda la terra, esiste un po' in tutte le regioni d'Italia una superficie non trascurabile di terreni demaniali, soggetti a usi civici, o appartenenti ai Comuni.

In vista di questo vostro Convegno, ho letto con attenzione il 6° Censimento Istat sull'Agricoltura per capire il senso dell'iniziativa di Coldiretti, che è stata la prima a proporre di vendere "a giovani contadini" 338 mila ettari di Terre Demaniali (cifra estrapolata superficialmente dai dati ISTAT). Una proposta accolta e poi legiferata dal Governo Monti, il governo dei banchieri, e contrastata poi da molte Associazioni, che hanno chiesto di dare queste terre in affitto, non di venderle.

All'inizio della sua Relazione, l'Istat titola: "Molti più terreni in affitto e in uso gratuito" e poi scrive "La tendenza all'aumento dei terreni in affitto è divenuta un vero e proprio boom".

Difatti, nel 2010, la terra coltivata (SAU), in affitto ed uso gratuito, è arrivata ad essere circa il 40% del totale (rispetto al 24,5% del 2000), mentre la stessa SAU è diminuita in questi 10 anni di 330 mila ettari, a scapito di cemento e boschi.

La SAU in affitto è cresciuta del 52,4%, quella ad uso gratuito addirittura del 76,6%! Vincolo sacrosanto, ma migliorabile, non è mai bello parlare di sfruttamento, introduciamo il concetto di Madre Terra e di funzione sociale della Terra, già presente in alcune Costituzioni dell'America Latina [Componente Movimenti contadini].

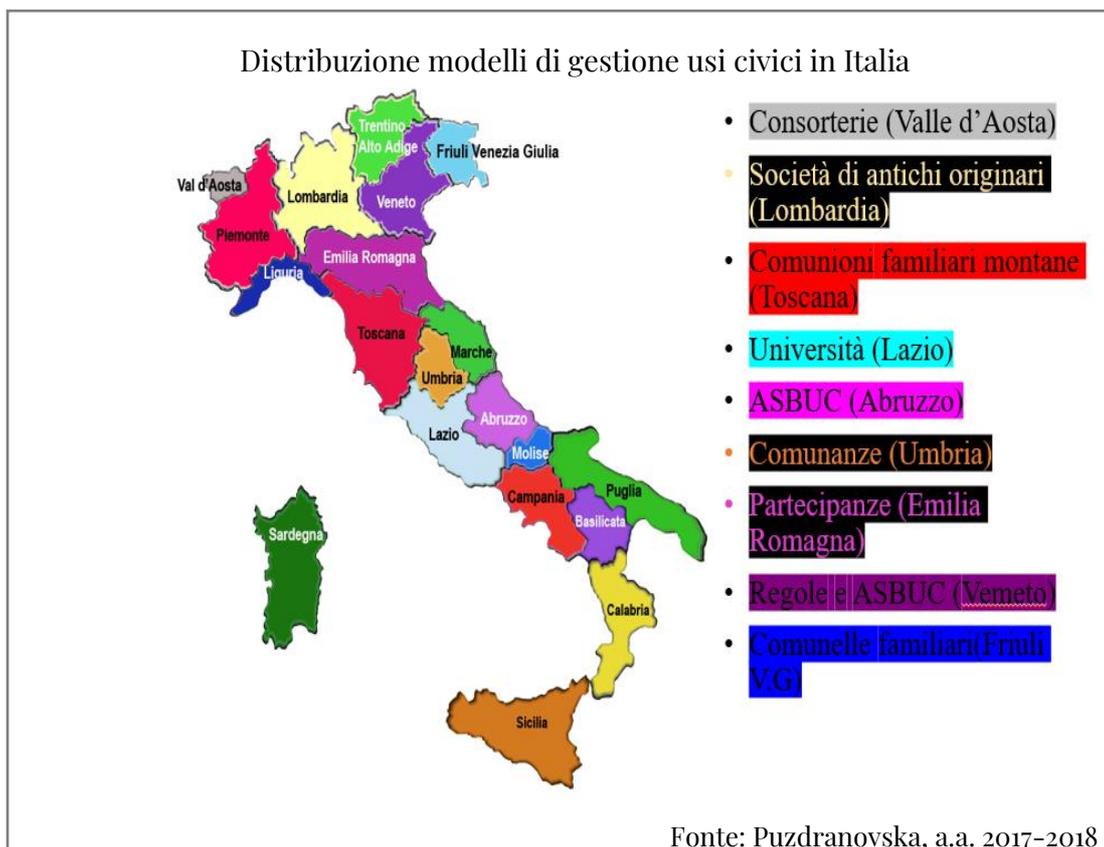
Ma sia per questi ultimi che per quelli di proprietà privata si rendono oggi necessarie forme di regolazione e di facilitazione – laddove non esistono già – di accesso alla terra (Bevilacqua, 2015).

Altro rilevante problema è quello degli imprenditori. È evidente che non si può lasciare l'iniziativa imprenditoriale alla spontaneità e alla capacità attrattiva di un progetto. Sarà necessaria un'azione concordata con le varie forze territoriali in campo (amministrazioni, Coldiretti, sindacati, comitati locali, associazioni, cooperative, ecc.) che devono svolgere una funzione iniziale di promozione e coordinamento, oltre che di conoscenza e informazione: disponibilità della terra, presenza di boschi e macchie, eccetera. Ma è evidente che la ricostruzione di un nuovo ceto di agricoltori per le aree interne passa oggi attraverso una nuova politica dell'immigrazione. Ebbene in che modo, con che mezzi, con quali forze si può perseguire un così ambizioso progetto?

Gli Usi civici e la legislazione vigente

Un tempo la proprietà privata non esisteva. La proprietà era del Re, che, in nome della fedeltà mostrata, veniva da questi concessa ai signori feudatari, i quali vi esercitavano diritti anche molto consistenti, fra cui quello di esigere i tributi. Alla popolazione locale i feudatari concedevano la possibilità di circolare liberamente su porzioni del territorio, per esercitare i propri diritti, di sopravvivenza quotidiana, quali raccogliere, seminare, fare legna, portare animali al pascolo. Nascono così gli usi civici che assumono varie denominazioni, articolandosi in maniera diversa sul territorio nazionale [Marinelli, 2000; Grossi, 1975; Lorzio, 2022; Puzdranovska, a.a. 2017-2018].

Ad esempio, al Nord ci furono e ci sono, tutt'ora, esperienze di proprietà collettiva, di antica tradizione, cioè di detenzione di terre in comune da parte di soggetti ben qualificati, residenti in quel territorio e discendente di linea maschile da un precedente titolare di quel diritto.



Queste terre venivano gestite in maniera collettiva, secondo regole da tutti condivise, da parte di collettività variamente denominate “regole”, “società d’antichi originari”, “consorzio”, “vicinìe”, “comunanze”, “comunelle”, ecc., in cui domina il rinvio alle consuetudini. Il modello della discendenza familiare non è quello delle comunanze agrarie e delle università agrarie che, invero, si

basano su un criterio di residenzialità. Come pure, l'Amministrazione separata dei beni civici frazionali non attiene solo all'Abruzzo e al Veneto, ma è una modalità prevista da una legge dello Stato.

Al Sud, la situazione era diversa. Qui esisteva un tipo diverso di uso civico, prettamente individuale: chi accedeva a questi terreni, dati in concessione dal feudatario, vi esercitava determinati diritti, ne prendeva possesso a titolo di pascolo, di semina, ecc. Così si è andati avanti fino all'intervento dei francesi con le leggi "eversive" della feudalità.

Si è trattato di decisioni che hanno goduto di un grande sostegno intellettuale, perché all'epoca c'era una grande ammirazione per il sistema inglese, che era basato sulle enclosures, secondo il quale chiudere la terra ed esercitarvi un diritto individuale portava ad una maggiore produttività.

In realtà, si voleva liquidare tutto ciò che appariva in contrasto con un concetto di proprietà individuale, favorendo la cessazione degli usi e delle forme di proprietà collettiva, variamente denominate: usi, demanio feudale, diritti promiscui, demanio universale, demanio comunale, dominio collettivo, ecc. (Fulcinitti, 2018).

L'idea, ampiamente condivisa dagli studiosi dell'epoca, era che la proprietà, per essere produttiva, non poteva che appartenere ad un unico proprietario.

Poiché le leggi eversive della feudalità perseguivano la politica economica dell'incentivazione della proprietà, nel Sud, quasi tutti i terreni su cui poteva essere esercitata l'agricoltura sono stati, in seguito, quotizzati e assegnati alle popolazioni. Le quotizzazioni, comunque, nella grande maggioranza dei casi, non hanno avuto esito positivo, poiché in molti casi le quote sono state abbandonate nel giro di qualche anno e solo in pochi casi gli assegnatari sono riusciti a mantenere il possesso della loro piccola porzione di terreno che, tuttavia, non era concessa, come potrebbe credersi, in enfiteusi, ma in proprietà.

Vi sono varie ragioni per cui la politica delle quotizzazioni, ossia la creazione della piccola proprietà rurale, non ebbe successo. In primo luogo, si deve rilevare come gli assegnatari delle quote, divenuti piccoli proprietari, non erano attrezzati per mantenere e gestire a livello imprenditoriale il loro piccolo terreno e ciò ha dato ampio spazio al fenomeno delle usurpazioni. Nel giro di pochi anni, infatti, i contadini, a fronte di piccoli compensi, vennero allontanati dalle terre che furono acquisite dalle classi egemoni dell'epoca: gli ex baroni ed un ceto emergente di ricchi borghesi che, sottraendo le terre ai contadini, ha dato vita al fenomeno del latifondo.

A tale proposito, è necessario rilevare che quasi tutte le usurpazioni verificatesi nel corso dell'Ottocento sono state comunque regolarizzate sia attraverso le legittimazioni delle quote alienate nel termine del divieto sia con le conciliazioni, che avvenivano in sede giurisdizionale. Ciò che rileva è che tali situazioni

hanno avuto come esito l'esclusione di grosse porzioni di territorio dai demani di uso civico.

Faccio un esempio che mi sembra anche abbastanza indicativo. Mi sono occupata del demanio del Comune di Pizzo che, all'indomani della divisione con il feudatario - nel caso di specie la casa dell'Infantado di Spagna - aveva ottenuto tre grossi demani: Marinella, Calamaio e Difesa. Questi demani furono, secondo le leggi dell'epoca, regolarmente suddivisi in 170 quote e attribuiti ai cittadini. Ebbene nel giro di pochi anni tutte le 170 quote furono usurpate da poche decine di persone, tra cui l'ex barone, e sottratte alla popolazione [Avvocato, consulente legale enti locali]

Poi è nata l'esigenza di riordinare gli usi civici che intendevano censire e ripartire i fondi, sciogliere le promiscuità. Come narra uno studioso della materia:

Ma questo, in fondo, era semplicemente il modo di pervenire alla sussistenza delle comunità locali. Venivano accusate di promiscuità. In questo modo sono stati distrutti, attraverso una serie di leggi e ordinamenti che si sono succeduti nel tempo, tutti i modi che le comunità locali, parlo delle comunità di villaggio, avevano per organizzarsi localmente e per ritrovarsi nel piatto il cibo che avevano prodotto nel loro e dal loro territorio. Perché alla fine è questo il passaggio alla modernità: la delocalizzazione delle produzioni e la completa divaricazione del momento della produzione da quello del consumo dei beni. Chiamiamoli beni prima di tutto. Perché in questa realtà diventano merci proprio da quando la modernizzazione effettua questa totale separazione. Questo è successo storicamente [Ricercatore universitario].

Un compito che in realtà a tutt'oggi non è stato ancora assolto.

La legge fondamentale, ormai inadeguata, ma oggi ancora in parte applicata è del 1927. Con l'emanazione della legge nazionale n. 1766 del 1927 e del Regolamento di attuazione dell'anno successivo, si continuò, fundamentalmente, a perseguire la politica dell'incentivazione della proprietà privata:

... Nel 1927, con una regolare ordinanza emessa dal Commissario liquidatore degli usi civici - sovranamente approvata - tutti gli occupatori furono legittimati nel possesso di un'estensione di terreno che copriva quasi interamente il demanio comunale [Avvocato, consulente legale enti locali].

Tuttavia, la questione doveva essere transitoria. Come narra un osservatore privilegiato:

... nella volontà del legislatore dell'epoca - lo si vede in tutta la struttura della Legge del 1927 e del successivo Regolamento - la liquidazione degli usi civici doveva essere questione di poco periodo, e la figura del Commissario quella di una sorta di "agente

delegato”, dotato di poteri speciali e straordinari (amministrativi e giurisdizionali), destinati ad esaurirsi in breve tempo: non è stato così, nonostante un primo forte impulso, vuoi per la complessità degli accertamenti, vuoi per gli sconvolgimenti della seconda guerra mondiale, vuoi per l’insufficiente operato delle Regioni, cui nel 1977 venivano trasferite le funzioni amministrative prima cumulate nella figura unica del Commissario, vuoi infine per un naturale esaurirsi del fenomeno, dovuto al forte sviluppo economico degli anni ’60, che ha portato ad un graduale abbandono dei pascoli e delle terre agricole, in favore dell’edificabilità dei suoli, alle ripetute correnti migratorie e alla repentina trasformazione del ceto rurale in operaio ed impiegatizio. [Giurista esperto in usi civici].

L’obiettivo di quella legge era anche qui transitorio: censire i terreni, attribuirli e chiudere la partita. Cosa che, invece, non è stato poi possibile fare, perché le stime di cui noi disponiamo parlano di circa 5 milioni di ettari gravati da usi civici sull’intero territorio nazionale. Immaginare di distribuire cinque milioni di ettari è una cosa quasi impossibile, e oggi, quindi, ci troviamo ancora con una situazione molto confusa [Giurista, esperto in usi civici].

Il motivo di tale confusione andrebbe ravvisato, da un lato, nell’abbandono progressivo delle campagne sospinto dall’urbanesimo; dall’altro, nella devoluzione dei compiti:

Intanto c’è stato un abbandono del territorio da parte dei cittadini, perché l’interesse alla coltivazione con l’avanzare della globalizzazione è venuto meno, e quindi ci sono sempre meno “occupatori” di terreni che vorrebbero legittimare questa loro occupazione. Poi c’è stato un passaggio dall’amministrazione centrale (tutto prima era gestito dal Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste) alle Regioni; le Regioni a loro volta hanno delegato i Comuni [Giurista, esperto in usi civici].

Nel 2017, è stata promulgata la nuova legge sui domini collettivi, la n. 168/2017, che introduce alcuni elementi di novità ed innovazione per la gestione dei terreni di demanio pubblico.

Ed è giusto il tema [...] di approfondire la legge n. 168/2017 perché è una delle pochissime leggi votate all’unanimità dal parlamento italiano che ribalta completamente i paradigmi e quindi mette la comunità, la storia e la vita della comunità al centro e la sottrae alle speculazioni individuali [Componente Ente di gestione di una proprietà collettiva].

La Legge n. 168/2017 sui domini collettivi

riconosce e regola i domini collettivi, comunque denominati, delle comunità originarie di abitanti, ed è una legge di importanza fondamentale per

la storia, la tutela e la valorizzazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle antiche comunità. Nella categoria dei “domini collettivi” il legislatore ha compreso l’ampia e differenziata realtà dei possessi delle comunità insediate ab antiquo stabilmente nei singoli contesti territoriali. Esse hanno denominazioni, strutture e storie diverse, ma hanno tutte un elemento comune: l’utilizzo in forma diretta, promiscua e solidale dei beni per le necessità di vita di ciascun membro della comunità e contestualmente dell’intera comunità secondo regole consuetudinarie che si tramandavano per generazioni. I vecchi demanialisti dicevano che ciascuno utente utilizzava i beni della comunità ed esercitava i diritti civici uti singulus et uti civis nell’interesse proprio e del gruppo [L. n. 168/2017].

I principi e la novità della nuova legge sui domini collettivi sono molteplici. Come spiega un esperto:

Quando si parla di usi civici bisogna ricordarci sempre di farli precedere da un sostantivo che è diritti di uso civico. E se si chiamano diritti sono i diritti di qualcuno e questo qualcuno è la popolazione dei Comuni non sono i sindaci che li amministrano casualmente perché la legge n. 168/2017 dice che lo fanno quando non esistono gli enti gestori delle collettività. Sono diritti della popolazione intera e quindi a me la legge e la vita ha insegnato che quando si vanno a togliere i diritti alle popolazioni, poi bisogna sempre fare i conti sia con la giustizia sia con le popolazioni stesse. Volevo soltanto ricordare il principio di questa legge n. 168/2017 che è quello secondo cui l’articolo uno di questa legge dice che la Repubblica, non lo Stato, la Repubblica, riconosce i diritti di uso civico in attuazione dell’articolo 2, 42 della Costituzione. L’art. 2 della Costituzione è il diritto principale perché parla dei diritti inviolabili dell’uomo. I diritti di uso civico fanno parte di questa categoria. I diritti inviolabili dell’uomo chiunque voglia porsi contro questi diritti fondamentali e inviolabili dell’uomo viola la stessa libertà, la stessa democrazia, lo stesso diritto fondamentale alla vita di un essere umano.

Quindi, auspico che gli statuti dei Comuni e i regolamenti dei Comuni, in virtù di questa legge, possano uniformarsi a questi principi [Avvocato, componente organismo nazionale demani civici]

Nel 2007, la Regione Calabria ha emanato, con un certo ritardo, una legge sugli usi civici, la legge regionale n. 18/2007, disattesa dagli enti locali che di fatto non ha introdotto alcuna novità di rilievo essendo gli istituti disciplinati esattamente uguali a quelli previsti nella legge del ’27; l’unica novità di rilievo è stata il trasferimento delle competenze amministrative dalle Regioni ai Comuni.

Quasi nessun Comune calabrese ha avviato i piani di valorizzazione previsti dalla Legge Regionale della Calabria, la n. 18 del 2007, recante norme in materia di usi civici [Ingegnere, esperto in usi civici].

È evidente la difficoltà che trovano i Comuni nel gestire questi beni che sono i beni che appartengono alle comunità per cui i Comuni gestiscono, in via provvisoria, in attesa della costituzione delle gestioni degli enti di gestione dei beni delle comunità. Il Comune naturalmente ha altri compiti, non ha le strutture idonee, per cui da qui derivano tutte le difficoltà che vengono evidenziate e che rendono impossibile gestire in maniera proficua questi patrimoni che costituiscono una ricchezza della comunità stessa [Avvocato, esperto di demani civici].

Anche la legge regionale n. 18/2007 ha creato molta confusione e l'applicazione della suddetta disciplina transitoria è stata variamente interpretata, specie riguardo ai requisiti richiesti per accedere alla legittimazione - affrancazione dei terreni abusivamente occupati.

La Legge Regionale n. 18/2007, mi sembra contenga una serie di errori, elementi di incostituzionalità che sono stati già condivisi. Allora perché il Governo non l'ha impugnata? Perché dopo è caduto [Avvocato, consulente legale associazioni].

Volevamo capire più o meno a che punto siamo e quando pensiamo più o meno di sbloccare tutta la situazione. Perché a questo punto, avendo aderito al progetto Sibatier, ci sarebbero tantissimi terreni che potrebbero tornare utili per la banca delle terre. Volevamo capire la perizia regionale su questi terreni livellari più o meno quando si sbloccherà? Perché è da un po' di tempo ormai che come Comune abbiamo avviato tutto il procedimento ed erano state anche inoltrate le domande di quelli che erano interessati ad affrancare questi terreni [Assessore comunale].

L'ufficio regionale degli Usi Civici, preso atto di tale situazione, ha diramato una nota indirizzata a tutti i Comuni della Regione che se, per alcuni aspetti, ha fatto un po' chiarezza, per altri suscita alcune perplessità.

Io ho fatto l'amministratore in un piccolo Comune per molti anni, ma su questa questione degli usi civici ho visto sempre Amministrazioni locali o singoli operatori tentare di cimentarsi e di confrontarsi, senza però arrivare a grandi risoluzioni sia nella sede legislativa regionale sia in chi era preposto nelle varie funzioni al governo e alla gestione del tema [Componente ANCI Calabria].

Un ex sindaco spiega che:

Rispetto agli usi civici pensate che siamo andati 100 volte alla Regione per sapere se dei nostri territori fossero soggetti a usi civici o no perché da una parte la legge ci dice che entro il 31 dicembre si devono vendere questi terreni,

o riscattarli. Mi sono ritrovato con i terreni soggetti a usi civici, le cosiddette quote che erano state assegnate negli anni '50, queste quote sono state vendute tre o 4 volte, ci hanno costruito case. Si va a dire o le alienate attraverso la procedura della legittimazione oppure le riprendete. Ditemi voi come fa un sindaco in un paese di 2.500 abitanti dove ci sono dei diritti anche acquisiti sotto un certo punto di vista da 50 anni, come è possibile verificare come stanno le cose. Alla Regione Calabria non hanno saputo darci risposta. Il mio segretario, il tecnico comunale e un assessore si sono chiusi due giorni a guardare degli scatoloni e poi alla fine hanno scoperto che quelle zone erano soggette a usi civici per cui poi cambia la procedura, questo per dire le stranezze, le storture del nostro sistema [Sindaco 1].

La gestione degli usi civici da parte degli enti locali

Un punto su cui sarebbe necessario riflettere, dibattere e porre la giusta attenzione è relativo al ruolo che dovrebbero avere i Comuni rispetto agli usi civici. Come ha affermato un ex sindaco:

Per quanto riguarda gli usi civici, di cui si sta parlando oggi, noi abbiamo in corso la mappatura. Abbiamo anche un perito che si sta occupando di questa ricognizione degli usi civici. Anche perché al Comune ci sono pochissimi documenti. Gli anziani narrano che, in località Gariglione, un grosso appezzamento di terreno è stato venduto dal Comune tempo fa per avere la liquidità necessaria per costruire le scuole del paese... Per una nobile causa si è sacrificato un uso civico... Adesso stiamo cercando di capire se questa cosa è reale. Stiamo cercando di recuperare i documenti. Il perito ha manifestato difficoltà a reperire i documenti. Mi sembra di aver capito che bisogna rintracciarli presso il grande archivio di Napoli. Già da domani prenderemo contatti con il perito se ha già intrapreso questa strada [Sindaco 2].

Molti Comuni, dando all'uso civico una definizione errata, sono portati a credere che questi terreni siano di loro proprietà esclusiva, quanto invece il Comune, in quanto rappresentante della comunità, gestisce l'uso civico nell'interesse della collettività. Lo spiega un avvocato esperto in materia:

Dai vecchi contenziosi si apprende che la gestione comunale è stata pessima e carente. L'ente locale non è un amministratore, non ne ha le competenze né le strutture. Il Comune ha altri compiti e fini istituzionali e questo spiega le difficoltà, le carenze, i danni subiti dalle comunità degli abitanti. Ma vi è di peggio. Troppo spesso i Comuni hanno agito in conflitto di interesse, considerando i beni della comunità come beni patrimoniali e li hanno alienati per sanare i propri bilanci [Avvocato, esperto di demani civici].

Mai pensare che su quel terreno si possa edificare, mettere pale eoliche, porre a sfruttamento, ecc. Bisogna sempre che si rispetti il territorio come afferma un osservatore privilegiato:

I Comuni oggi non hanno una conoscenza esatta del loro territorio, non hanno censito, non sanno quali terreni al loro interno sono gravati da usi civici. Bisogna ricordare che quando un terreno è gravato da uso civico diventa quasi intoccabile, non possiamo più né edificare né venderlo [Giurista, esperto in usi civici].

Pertanto, è importante far capire bene la differenza tra gestione del Comune e gestione della comunità, far capire bene che la gestione del Comune è provvisoria, interviene ed è destinata a cessare nel momento in cui viene costituita la comunità che deve riprendere la gestione degli usi civici.

Anche perché non ci sono situazioni omologabili: confrontando la storia dei vari Comuni all'indomani dell'assegnazione dei demani si può osservare come l'atteggiamento dell'ex feudatario, degli amministratori e della stessa popolazione sia stato molto diversificato per cui conoscere l'attuale consistenza del demanio di uso civico comporta uno studio attento e puntuale di tutte le varie vicende che, nel corso degli ultimi due secoli, l'abbia potuto trasformare e quanto, dell'antica attribuzione, possa considerarsi ancora tale [Avvocato, consulente legale enti locali].

In tal senso, appaiono scorretti i comportamenti degli enti (Regioni, Comuni), che consentono – a vario titolo – l'occupazione del territorio gravato da usi civici da parte di soggetti utilizzatori privati in modo sostanzialmente incompatibile con la loro naturale destinazione, attraverso permessi di edificabilità spesso emanati senza alcuna indagine sull'esistenza di vincoli derivanti appunto da usi civici o anche solo per ragioni di cassa.

Il GAL ha messo insieme una serie di soggetti per discutere della tutela e valorizzazione sociale delle terre collettive, e alla fine ci siamo resi conto che l'unico sindaco che è intervenuto per parlare più diffusamente della questione degli usi civici si vantava di aver introdotto nel suo Comune un processo di "sclassificazione" (cioè in fondo di privatizzazione) di terreni prima vincolati ad uso civico, ma di fatto mal gestiti.

Ci si sarebbe potuto aspettare un po' di più da un convegno tenuto in una città capoluogo di una zona che rappresenta un po' il cuore di una certa forma di resistenza che si sarebbe dovuta attivare (e che storicamente si è comunque attivata) contro le privatizzazioni della terra [Ricercatore universitario].

Come afferma un altro osservatore:

Attualmente i Sindaci tendono a vendere, per esempio, i boschi [Docente 1 universitario].

È bene sottolineare tre aspetti relativi alla gestione dei demani collettivi da parte degli enti locali. Tali aspetti, in sintesi, attengono:

- all'assenza di un quadro conoscitivo completo dei domini collettivi;
- alla gestione della finanza locale e della PAC;
- all'abbandono di un vasto patrimonio.

L'assenza di un quadro conoscitivo dei domini collettivi inficia gli strumenti della programmazione territoriale, quali, a mo' di esempio non esaustivo, il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) e il Piano Strutturale Comunale (PSC).

Un ulteriore invito volevo farlo visto - che sono presenti degli Amministratori - su quanto sia delicato, in questo momento, il ruolo dei Comuni che si apprestano tutti, indistintamente, a redigere o i piani strutturali associati o i piani strutturali comunali, cioè la nuova pianificazione urbanistica. La Legge Regionale della Calabria, la n. 19/2002, che è la legge urbanistica, impone ai Comuni, con l'articolo 50, la mappatura delle zone di uso civico, cioè riconosce la necessità per un ente programmatore di sapere, sul proprio territorio, quali sono i terreni dei quali può liberamente fare uso, e quelli, invece, dei quali, deve tenere conto di altri portatori di interesse legittimo. Assistiamo a una condizione generalizzata, in cui i Comuni gestiscono quelle aree, a volte in buona fede, ritenendole proprie, ritenendo che il loro mandato politico gli attribuisca la possibilità di programmare anche su aree in cui la popolazione da tempo memorabile ha esercitato diritti di uso civico [Ingegnere, esperto in usi civici]

Per il redigendo PSC mi sono preoccupato di mettere in contatto i progettisti della Regione con il tecnico degli usi civici perché ne tengano conto. Però, con la fretta che abbiamo di approvare il PSC non credo che l'ingegnere possa fornire una stima puntuale e precisa [Amministratore ente locale].

Con la legge regionale n. 18 del 2007, i Comuni stanno praticamente rischiando tantissimo perché la Regione ha scaricato il problema degli usi civici sui Comuni. Praticamente ancora si sta creando una grossa bomba che fra poco, secondo me, inizierà a scoppiare perché noi dobbiamo iniziare a pensare che su un terreno gravato da usi civici l'atto di compravendita è nullo. Noi facciamo decine di certificati di destinazione urbanistica che è il certificato che emette il Comune e che dà il via libera per la compravendita di un

terreno. Se il Comune non ha la mappatura degli usi civici sta certificando praticamente cose inesatte che domani potrebbero compromettere anche un acquisto di un terreno.

I Comuni sono in grossa difficoltà su questo tema. [...], cioè la mappatura degli usi civici. Perché a parte gli atti che sono nulli, tutti gli atti di compravendita, ma ci sono anche questioni urbanistiche: un terreno destinato ad usi civici non può cambiare la destinazione d'uso, quindi deve essere un terreno agricolo. Quindi tutti gli strumenti urbanistici che stanno approvando con la Regione Calabria, con la postilla di accertare gli usi civici dopo, sono delle cose impensabili, cioè pensare di approvare un piano regolatore con la riserva di accertare successivamente l'uso civico, cioè che si fa dopo una volta che si accerta successivamente l'uso civico, si rifà di nuovo il piano strutturale? Una cosa veramente di una gravità enorme e ci sono tantissimi soldi [Tecnico comunale].

Già 25 anni fa, nel 1987, Paolo Cinanni (1987; 1962) in uno dei numeri dei Quaderni Silani lanciava l'idea che è alla base del tema di cui si sta discutendo. Come narra un componente dell'associazionismo ambientale:

Lanciava l'idea di una convenzione tra un ente locale, come la Comunità Montana, e l'Università della Calabria. Perché c'era la necessità di reclutare su questo progetto studenti e borsisti. Parlava di 200 borse di studio da dare ai laureandi e agli studenti per un lavoro empirico sul campo che richiedeva una grande dislocazione di forze.

Le indicazioni che dava Paolo Cinanni, riprese dalla Legge n. 1766/1927, era di individuare per ogni Comune, un delegato tecnico intorno al quale far lavorare una Commissione Consiliare o un gruppo di lavoro in raccordo con il Commissario regionale [Componente Associazione ambientale].

Le terre civiche, gestite dai Comuni, dovrebbero in qualche modo tenere conto del canone di affitto e dei premi della PAC che potrebbero rappresentare ulteriori risorse che affluiscono dentro le casse comunali.

Al momento non conosciamo la reale situazione; non sappiamo a chi eventualmente chiedere il canone, né come stabilirlo, perché ci sono un'infinità di carte catastali che dovranno essere analizzate, accertate e confrontate con la situazione attuale. Noi vogliamo capire qual è la situazione reale e quali effettive opportunità abbiamo. Perché [...] è una cosa molto interessante: pare che il territorio abbia ettari ed ettari di terreno sui quali gravano gli usi civici. Alcuni in zone montane, quindi sicuramente bosco, dove negli anni è avvenuto un disboscamento e quindi è completamente privo di alberi. Cercheremo di capire cosa è successo e come rivalorizzare l'area, andremo a consultare gli archivi [Ex consigliere comunale].

Possiamo parlare anche di danno erariale perché quando uno mi affitta i terreni a 10 euro ed è consapevole che il Mario Rossi di turno ne incassa 400 solo per tenerlo incolto o per far finta di pascolare il problema c'è [Componente ente proprietà collettiva].

Se poi passiamo ad analizzare i problemi dei cittadini allora entriamo davvero in un tunnel che desta qualche preoccupazione. Partirei dall'esempio più semplice. Gli agricoltori che nei loro fascicoli aziendali inseriscono le terre a livello, grazie a quel fascicolo aziendale, hanno una serie di agevolazioni, quali, per esempio, gli aiuti comunitari o l'acquisto agevolato dei carburanti. Dunque, senza aver definito la posizione della loro terra inseriscono nel fascicolo aziendale una terra a livello. Inchieste che da 2-3 anni si sono succedute nelle nostre province da parte della Guardia di Finanza hanno fatto rilevare che non è un inserimento corretto questo nel fascicolo aziendale proprio perché cittadini livellari hanno in assegnazione un terreno sul quale comunque c'è un Comune concedente e quindi erogare aiuti comunitari all'assegnatario trova i limiti della situazione giuridica che li definisce [Ingegnere, tecnico esperto in usi civici].

Tuttavia, i Comuni che per un lungo periodo sono stati molto scrupolosi nella tenuta dei ruoli (di cui si trova traccia nei loro archivi), nel corso degli ultimi decenni, li hanno quasi ovunque abbandonati e solo pochi di essi stanno cercando di ripristinarli aggiornando i canoni ormai divenuti iniqui. Questo ovviamente è uno spaccato dell'esperienza che ho acquisito operando nella zona del lametino, ma ritengo che la situazione riscontrata sia analoga a quanto sia accaduto nel cosentino e nel reggino [Avvocato, consulente legale enti locali].

L'assenza di informazione produce diseconomie nella gestione della finanza locale. Esempio è il caso dei canoni non percepiti dalle amministrazioni comunali. L'assenza di dati in materia di canoni di occupazione arbitraria (D L n. 446/1997) o di natura enfiteutica (legge n. 1766 del 1927) da percepire per le terre civiche ha indotto gli amministratori comunali alla condotta omissiva della rinuncia alla riscossione che viene sanzionata dalla Corte dei Conti per danno erariale (cfr. sentenza n. 1645/2010 della Corte dei Conti del Lazio, a titolo di esempio) [Docente 2 universitario].

Molti Comuni si stanno muovendo anche perché vige un obbligo di riscuotere il canone da questi terreni altrimenti si incorre in responsabilità contabile [Giurista, esperto in usi civici].

Ho potuto constatare che, per esempio, 55 ettari di terreno erano fittati per soli 565 euro all'anno. Una cosa vergognosa. Noi speriamo che così facendo possiamo appunto valorizzare le nostre terre e soprattutto darle a chi

effettivamente ne faccia un uso per la collettività, per il bene della collettività [Amministratore ente locale].

Quello che spesso è successo nel corso degli anni è l'abbandono di un vasto patrimonio suscettibile di molteplici utilizzazioni piuttosto che di diffuse appropriazioni indebite. Come racconta un esperto della materia, la comunità dovrebbe conoscere i propri patrimoni comuni:

Non è un caso che nell'ultimo Censimento, fatto nel 2011, sugli usi civici, il sud inteso come Puglia, Molise, Calabria e Sicilia, non hanno dichiarato terre di proprietà collettive di uso civico. Noi, in Italia, abbiamo dichiarato un milione e mezzo di terre di uso civico, ma nel sud, specificatamente in queste quattro Regioni, si è detto che gli usi civici, in sostanza, sono un emerito sconosciuto. La dichiarazione degli usi civici avrebbero dovuta farla i Comuni e le popolazioni debbono venirne a conoscenza. Perché significa non dichiarare un diritto di quelle popolazioni, significa non rispettare una cosa che invece è fondamentale [Avvocato, componente organismo demani civici].

Anche alcuni cittadini si pongono il problema. Come ha raccontato un cittadino con riferimento alla sua località di residenza:

Questa cittadina si distingue anche per i possedimenti di terreni comuni. Infatti, abbiamo oltre 733 ettari di terreno pubblico [...]. Nell'ambito di questi terreni molti appezzamenti sono stati oggetto di assegnazione a coltivatori con contratti pluriennali, ma oggi la maggior parte o forse tutti gli assegnatari, dati i decenni trascorsi, sono ormai deceduti senza che ad essi siano subentrati altri soggetti con dei nuovi contratti. Di fronte a una situazione di tali proporzioni si pone l'esigenza di una salvaguardia del territorio sotto vari aspetti: primo quello di preservare lo stato dei luoghi da occupazioni illegittime e da un uso improprio del territorio; secondo c'è l'esigenza di un uso produttivo del territorio stesso. 733 ettari di terreno costituiscono una risorsa notevole che il Comune non ha saputo utilizzare per l'incuria degli amministratori e rende oggi urgente un intervento sul territorio che vada al di là di una burocratica verifica catastale per puntare invece a una verifica di possesso fondo per fondo. Ad una verifica di eventuali occupazioni abusive bisogna far seguire una sistemazione giuridica del possesso dei terreni che intervenga nel possesso del Comune o assegnandoli a quanti li hanno detenuti in buona fede se suscettibile di un uso socialmente rilevante. Per gestire questo percorso occorre una azienda municipale a scopo agricolo pastorale in cui potrebbero trovare impiego persone [...] coordinate da tecnici [Studioso lotte contadine].

Se, da una parte, ci sono i Comuni che non hanno contezza degli usi civici; dall'altra, bisogna fare i conti con l'abbandono delle terre per cui manca anche la spinta dal basso. In pratica, è assente il cittadino che reclama l'uso civico.

C'è da sottolineare, però, che i problemi dei [...] territori interni è che nessuno vuole queste terre. Esse sono terre totalmente abbandonate. Infatti, collegandoci ad un'altra esperienza [...], il territorio individuato era gravato da usi civici di livellari che non pagavano le quote perché ormai da vari decenni dispersi in Argentina, in Australia. Esiste il problema di fare le cose bene partendo però dal dato concreto non da fantasie che ci corrono per la testa. Mi spiego: dobbiamo fare i conti con la non eccessiva disponibilità dei nostri cittadini al lavoro manuale e a quello agricolo in particolare. Noi non possiamo essere interessati alla non regolamentazione, perché la comunità dei diritti esige regole. Ma dobbiamo evitare che, col pretesto della mancanza di regole, non si faccia e non si faccia fare. Secondo me noi dobbiamo cominciare a entrare in questa logica per evitare gli abusi istituzionali da stato di polizia e di grande leggerezza nell'applicazione della pena. Così come dobbiamo evitare gli abusi del prepotente di turno che, da noi, è inevitabilmente mafioso. Per esempio, noi, preoccupati della legalità, abbiamo chiesto di poter recintare una parte di questi terreni demaniali per esigenze tecniche, per il fatto cioè che i maiali devono essere castrati se allevati per l'ingrasso, ma non devono essere ibridati dal cinghiale [Componente cooperativa agricola].

L'attualità degli usi civici

A partire dagli anni '80 è gradualmente emersa una "inaspettata" funzione degli usi civici, nella loro qualità di "beni ambientali", ossia di beni dotati di una speciale protezione a garanzia della stabilità e dell'integrità del territorio, sotto l'ombrello protettivo della loro inalterabile destinazione, attraverso i forti presidi giuridici dell'inalienabilità – indivisibilità – imprescrittibilità ed inusucapibilità.

Le risorse fondiari hanno un loro intrinseco valore ambientale, paesaggistico, intergenerazionale da valorizzare per le opportunità che offrono di strutturare forme di agricoltura ecologica e sociale e di economia solidale.

A supporto di tale censura, viene ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, che testimonia la progressiva accentuazione del rilievo paesaggistico e ambientale delle terre gravate da usi civici.

Viene, a tal fine, richiamata, innanzitutto, la disciplina che ha previsto l'apposizione di un vincolo paesaggistico, finalizzato a veicolare interessi generali, in ragione del valore intrinseco di quelle aree (disciplina contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera h, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse

ambientale», convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, poi riprodotto nell'art. 142, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»). Inoltre, viene fatto riferimento all'introduzione con la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi) del «concetto [di] "perpetua" destinazione agro-silvo-pastorale dei beni demaniali di uso civico» e alla previsione del mantenimento del vincolo paesaggistico «anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 3, della citata legge).

L'Avvocatura precisa, di seguito, che il principio generale della indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi non sarebbe smentito dalla disciplina introdotta con l'art. 63-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108. L'aggiunta di tre nuovi commi (8-bis, 8-ter e 8-quater) all'art. 3 della legge n. 168 del 2017, con l'attribuzione alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano della facoltà di consentire ai comuni, a determinate condizioni, trasferimenti di diritti di uso civico e permuta in altre aree appartenenti al patrimonio disponibile degli enti territoriali e locali, avrebbe, infatti, una valenza eccezionale soggetta a stretta interpretazione [Sentenza Corte Costituzionale del 28 novembre 2022, n. 236].

L'uso civico, rispondendo anche a questo tipo di esigenza, va tutelato molto attentamente.

Un esempio per tutti: Cassazione SS. UU. che nel 2011, con riferimento ad un caso che riguardava lo statuto giuridico di una valle da pesca della laguna di Venezia, La Corte non si è accontentata di accertarne la natura di bene demaniale, ma ha altresì affermato trattarsi di un "bene comune" che ha la finalità di realizzare diritti fondamentali, facendo particolare riferimento al diritto all'ambiente e alla rilevanza costituzionale dell'ambiente stesso, quale può desumersi dall'art. 9 della Costituzione [Docente 3 universitario].

Da una prospettiva costituzionale, l'amministrazione di tali beni, diffusa e partecipata, muove dal principio costituzionale della solidarietà (art. 2 della Costituzione) e dell'eguaglianza (art. 3 della Costituzione) e si pone come obiettivo la garanzia di alcuni diritti fondamentali attraverso il superamento del binomio pubblico-privato (Ostrom, 2006; Rodotà, 2010).

Lo stesso, accade, per esempio, con una sentenza della Corte costituzionale del 2014 nella quale si dichiara illegittima una parte della legge regionale sarda al fine di tutelare gli usi civici perché tale tutela concorre allo sviluppo della persona umana, alla tutela del paesaggio e alla funzione sociale della proprietà e, dunque, allo sviluppo di valori costituzionali [Docente 3 universitario].

In un'epoca di forte dinamismo, in cui si è assistito ad un dilagante fenomeno di sfruttamento intensivo del territorio (Bevilacqua, 2009; Cavazzani, 2006; Ploeg van der, 2006; Shiva, 2006; Paciola e Giannotta, 2009), gli usi civici possono e devono rappresentare il giusto bilanciamento degli interessi della collettività nell'utilizzo delle risorse naturali.

Nonostante che tanti dicono che la terra oramai è soltanto area..., c'è qualcuno che ne ricava ancora degli utili e ne ricava ancora democrazia, diritto e forza per famiglie che vogliono vivere usando la terra. La terra può ancora dare soluzione economica, può dare ancora rispetto, può dare ancora valore al paesaggio e alla dignità umana [Avvocato, componente organismo demani civici].

Al centro di questo nuovo e auspicato modello di gestione e sviluppo devono essere protagoniste le comunità locali, gli amministratori locali, le istituzioni, esperti, studiosi, ecc., che in modo paritario e collettivo devono riuscire a riscoprire quei frammenti identitari che esistono ancora oggi e che devono eliminare quella brutta visione del territorio come "contenitore" di risorse da sfruttare per fini che non hanno nulla a che fare con l'esistenza di chi quel territorio lo abita [Ricercatore].

Il modello di sviluppo intensivo, competitivo, che guarda al valore aggiunto, al valore degli azionisti, al profitto, è evidente che ha fatto un po' il suo tempo e il capitalismo che si deve ripensare partendo anche da questi approcci molto concreti su questo settore specifico... [Esperto 1 sviluppo locale].

Negli ultimi cinquanta-sessant'anni, le modificazioni sociali, economiche e culturali sono state di una violenza tale che hanno completamente modificato il rapporto con il territorio.

Se penso per esempio al mio paese sono convinto che non fruirò - né la collettività del mio paese fruirà mai più - del territorio, della montagna, della campagna, del fiume [...] nel modo in cui ne ho usufruito io nella mia infanzia e ne hanno usufruito i miei genitori, i miei nonni e i miei bisnonni, di come ne hanno usufruito forse per millenni [Ex sindaco].

Una cosa che sembra mancare dal dibattito pubblico da molto tempo è di recuperare un rapporto produttivo con i territori [Esperto 2 sviluppo locale].

Nel 2009, quando è stata premiata la Ostrom, si è vista nella sua analisi una nuova visione per la possibilità di produrre valore soprattutto dei beni territoriali. Questa cosa per noi che ci occupavamo di territorio, mi occupavo in quel momento di territorio in montagna in particolare, era una strada molto interessante per cercare di disegnare la governance istituzionale e ordinamentale nel momento in cui veniva messa in discussione. Vi ricordo che nel 2000 ed è proprio nel 2008 la scelta del governo di iniziare a de-finanziare le comunità montane, a togliere un presidio che io giudico fosse fondamentale per la gestione del territorio. È un percorso iniziato e poi è passato anche attraverso le province. Insomma, con un'idea di semplificazione della governance tutta orientata alla riduzione dei costi [Esperto 2 sviluppo locale].

Cosa è rimasto dell'antico diritto degli usi civici? Sono rimasti i vincoli.

Di fatto tutte le domande che abbiamo ascoltato sono state improntate nella necessità di rimuovere i vincoli per poter utilizzare questi territori. Ecco quello che noi di Sibater invece pensiamo che, come ha tentato di fare la Ostrom a suo tempo, è proprio quello di cercare di recuperare questa cultura aggiornandola dal punto di vista degli strumenti operativi, non vorrei dire legali. Non mi sembra che ci sia bisogno di leggi. Sembra che ci sia più bisogno di consapevolezza. Serve la capacità di sviluppare forme gestionali che si ispirino a quelle esperienze che certamente in epoche lontane hanno dato i loro frutti e che oggi, purtroppo, invece si pensa solo ad affrancare e legittimare come è emerso dalle domande degli amministratori partecipanti [Esperto 2 sviluppo locale].

Tuttavia, la convergenza di una moltitudine di istanze sociali ha permesso di sviluppare sinergie e di costruire un peso politico capace di introdurre il livello giuridico/costituzionale, relativo alla necessità in questo momento storico di un diritto dei beni comuni (Oliverio, a.a. 2017-2018).

Quando parliamo di beni comuni non parliamo di norme e di diritto o di tecniche. Parliamo di relazioni. Noi stiamo rifondando, nella fase di crisi attuale il concetto che noi abbiamo di comunità e dunque anche di bene comune [Componente associazionismo diritti sociali].

Io ho già avuto modo nel corso degli anni di ragionare su questi argomenti, specialmente quando nel sindacato mi sono occupato di forestazione e lavoratori idraulico-forestali, e di promuovere nel Maggio – Luglio del 2005, come segretario generale della Camera di lavoro di Cosenza del tempo, un'iniziativa che aveva come slogan: "Riappropriamoci dei beni comuni:

del lavoro, del territorio e degli usi civici". Occupammo alla Fossiatà una struttura dismessa da dieci anni dell'ex monopolio di Stato. La struttura era entrata in una cartolarizzazione di Tremonti. Sia pur legata ad una struttura precisa, tentammo di promuovere, come dicemmo allora, una legalità dal basso, capace di coniugare recupero dei "diritti comunitari" e nuove opportunità. Credo che il discorso che bisogna fare oggi è quello di lavorare per promuovere e coniugare il recupero di conoscenza e competenza tecnica e giuridica sui beni comuni e gli usi civici, con un movimento sociale e politico senza il quale si può fare qualche tesi di laurea, qualche ricerca, ma senza essere in grado di incidere su un diverso approccio di lettura del territorio e della sua valorizzazione [Sindacalista].

Alcuni Comuni hanno praticato iniziative atte al recupero in parte degli usi civici mettendo a disposizione della collettività le aree recuperate, come narrato in questa esperienza:

[...] abbiamo affrontato il problema degli usi civici e lo abbiamo risolto per il 70% dei casi. Il nostro territorio, concedente di circa 600 ettari di terreno nel corso degli anni, a partire dal 1820, è stato oggetto di usurpazioni continue, incontrastate, e quindi ognuno ha realizzato lì il proprio orticello, una propria abitazione così che da questi 600 ettari ne sono rimasti oggi intorno a 180 – 200. All'inizio era tutto bosco e l'uso civico era quello del pascolo e del legnatico. Con l'aiuto del Commissario siamo riusciti a risolvere questo problema: abbiamo riconosciuto tra virgolette i possessori di porzioni di questo terreno, li abbiamo legittimati e affrancati secondo quanto prevede la Legge Regionale n. 18 del 2007 e con il ricavato abbiamo realizzato delle opere. Così la collettività ha sì perso qualcosa, ma in cambio si sono potute realizzare delle opere a disposizione della stessa collettività. Per esempio, ed è già funzionante, un laghetto dove si può pescare, si può fare un'area pic nic di circa 3 ettari e ogni domenica vengono a fare anche i campionati regionali. Adesso sulla restante parte che sono circa 180 ettari abbiamo presentato un progetto che riguarda ambiente/salute/occupazione: vogliamo realizzare un centro ippoterapico sfruttando il verde, il bosco, realizzare in mezzo al bosco questo luogo dove le persone sottoposte a stress possono riposare, trascorre un periodo di tempo in serenità, possono usare sia i cavalli e nello stesso tempo possono fare cure, passeggiate usando l'intero bosco, che stiamo attrezzando con delle opere d'arte [Ex consigliere comunale].

Altri enti locali hanno promosso lavori di ricerca attraverso una ricognizione dell'uso civico e attraverso interviste qualitative al fine di dare conto della complessità del rapporto tra comunità e territorio come si evince da quanto narrato da un ex sindaco:

Il Comune ha promosso un lavoro di ricerca sulla toponomastica di un'area molto limitata della montagna [...], attraverso interviste ad anziani, pastori, ecc., per restituire la complessità del rapporto che c'era con quell'ambiente. Bene, oggi c'è una

banalizzazione, si lavora con la cartofotografia dell'Istituto geografico militare, all'interno di questo si perde tutta una serie di usi complessi e di rapporti complessi che le popolazioni locali avevano con il proprio ambiente di vita. C'erano terre che avevano denominazioni dialettali diverse nelle quali si addensavano una quantità di saperi, di relazioni, di conoscenze che ci restituisce fra l'altro l'uso del territorio in rapporto all'acqua che era di natura completamente diverso rispetto a oggi. Qualche anno fa abbiamo iniziato un lavoro sul rapporto fra l'uso delle acque e il territorio con risultati interessanti. Qui l'università è fondamentale per questo lavoro di studio e di ricerca, se no come ci riappropriamo di questo territorio? Questo è fondamentale. Allora riappropriarci di questi luoghi. Ma per fare cosa? Dobbiamo ripartire da un'operazione culturale di conoscenza. Per esempio, nel castrovillarese, nella valle del Coscile, si è fatto un lavoro con gli studenti per riscoprire la ricchezza del territorio. Questo lavoro ha significato riscoprire le piante officinali, scoprire il valore che i nonni davano a quel territorio [già Sindaco].

Altri Comuni hanno aperto uno sportello per dare risposte ai cittadini e legittimare la loro posizione.

Di recente è stato attivato lo sportello e siamo nelle condizioni adesso, come Comune, di dare la possibilità ai cittadini che lo chiedono di poter, finalmente, legittimare la loro posizione. È stato un lavoro delicato che abbiamo svolto come consiglio comunale e che ha portato a dei risultati su cui speriamo di poter insistere [Amministratore ente locale].

Agricoltura e aree interne

Al di là della fiorente agricoltura delle pianure, la maggior parte dell'agricoltura italiana, storicamente, è stata praticata nelle "aree interne", nei territori collinari e montani, ambiti territoriali dominanti nella Penisola. Tanto è vero che essa continua a sopravvivere in tante zone collinari e montane in forme più o meno degradate e marginali (Bevilacqua, 2015).

I dati censuari mostrano un grave squilibrio nella distribuzione territoriale della popolazione, diffusa lungo le fasce costiere e le colline litoranee, mentre le aree interne, o l'osso dell'Appennino di Rossi Doria memoria, che rappresentano i 3/5 del territorio nazionale, si stanno spopolando, soprattutto al Sud. A scomparire non è solo la gran parte della popolazione, ma il patrimonio storico, culturale, architettonico sempre più privi di difese e presidi. Per contrastare tale perdita, dobbiamo interrogarci sulle strategie di modernizzazione dell'agricoltura e di valorizzazione delle risorse, sul lavoro degli uomini che a volte procede in maniera scellerata a disboscamenti e distruzioni della natura.

Accanto a questa perdita incalcolabile di ricchezza, vengono abbandonate terre che un tempo erano state sede di diverse agricolture. Ebbene, queste aree

non hanno bisogno che di popolazione, di nuove energie, di voglia di vivere, di lavoro umano. Queste terre possono rinascere, ricreare le economie scomparse o in declino con nuove forme di agricoltura che valorizzino l'incomparabile ricchezza di biodiversità dell'agricoltura italiana (Bevilacqua, 2015).

E oggi quale è la situazione? La situazione è che lo spopolamento e l'abbandono di quello che era stato definito l'osso del Mezzogiorno rischia di fare scomparire addirittura l'osso. Una volta Rossi Doria diceva "osso e polpa", qua non rimane più nulla. Non solo in Calabria, non solo al Sud, c'è un problema specifico che riguarda le aree abbandonate dove erano proprio presenti più forti gli usi civici e le terre comuni. Che fare? [Professore universitario].

I soggetti della sfida: giovani e migranti

In Italia e in Calabria, i giovani rappresentano appena il 10% dei conduttori di aziende agricole. Questo dato, collegato a quello della bassa propensione a rimanere in agricoltura, determina tassi di abbandono del settore e delle aree rurali particolarmente preoccupanti.

Per quanto riguarda le caratteristiche delle aziende agricole, gli studi e le indagini presentano una migliore dotazione strutturale ed economica delle aziende condotte da giovani rispetto all'universo delle aziende (INEA, 2013; Cersosimo, 2013; Trunzo e Gaudio, 2016). Ciò suggerisce che, sostenere e, a maggior ragione, accrescere la presenza dei giovani imprenditori in agricoltura, potrebbe implicare un doppio vantaggio, sia per i giovani, sia per l'intero settore agricolo. Si potrà avere un universo di agricoltori più istruiti e più occupati a tempo pieno in aziende mediamente più grandi e, conseguentemente, migliori performance produttive e sociali. E forse un futuro meno minaccioso e più promettente per molti giovani.

Le dinamiche di ricambio generazionale e, più in generale, quelle relative al capitale umano del settore primario, devono essere supportate da politiche, strumenti ed azioni volte non solo ad agevolare l'ingresso dei giovani in agricoltura, ma anche successivamente a migliorare la qualità del capitale umano, a rafforzare la competitività delle aziende e a consolidarne la presenza sul territorio. I giovani esprimono proposte e bisogni (Gallo, a.a. 2019-2020; Magurno, a.a. 2016-2017), sono alla ricerca di stabili interlocutori sul territorio, segnalano la distanza dalla politica. Gli Enti pubblici, di ricerca ed istituzionali, hanno l'obbligo di prendere in esame le voci dei giovani e diffonderne il messaggio e hanno, altresì, il dovere di stimolare e supportare queste voci in termini di politiche che favoriscano e rendano solido e duraturo il ricambio generazionale in agricoltura e l'impiego dei giovani nell'avvio di nuove attività imprenditoriali.

Ma per non fare lo stesso errore della cosiddetta Riforma agraria, accanto a questo dobbiamo costruire la rete sociale che li sostiene. Perché se io prendo le terre abbandonate, faccio un bando, per darle in comodato d'uso gratuito in modo che rimangano sempre di proprietà della collettività, ma che vengano utilizzate anche con un impegno al terrazzamento, alla canalizzazione delle acque ecc., gli devo dare anche la possibilità di vivere, altrimenti faccio come 60 anni fa quando si è data la terra, senza credito, senza mezzi e dopo un paio di anni se ne sono andati via tutti. Come fare tutto questo? Serve una legge affinché i Comuni e gli altri enti pubblici diano in comodato d'uso a questi soggetti la terra. Servono anche delle risorse economiche per recuperare i fabbricati rurali perché sono distrutti o semi abbandonati. Bisogna dare i servizi perché non si può più tenere una persona isolata. Bisogna pensare anche all'energia rinnovabile collegata all'agricoltura [Docente 1 universitario].

In ultimo, ma non per importanza, vi è ancora un aspetto da considerare: la presenza di migranti (Corrado e Zumpano, 2021; Corrado e Greco, 2016; Corrado e D'Agostino, 2016; Falcone a.a. 2011-2012). Pensiamo alle possibilità insite in un progetto di inserimento nelle terre di migranti auto-organizzati in forme di lavoro che li sottraggano dallo sfruttamento e dalle nuove forme di schiavitù nelle nostre campagne durante i periodi della raccolta.

C'è una parte in tutta Italia, penso alla Val di Susa, vi sono giovani che tornano alla terra con proposte innovative e con una rete sociale di sostegno perché se no non ci torni alla terra. Ma sono sempre piccoli numeri. I grandi numeri potrebbe darli, invece, l'immigrazione [Docente 1 universitario].

Sul tema si può consultare, per esempio, la Rivista Rurale dell'Ue che, nel numero di marzo del 2016, ha dedicato uno spazio al tema dell'insediamento delle nuove popolazioni migranti nei contesti rurali con lo scopo di sottolineare il potenziale delle zone rurali europee nel fornire risposte a quella che viene definita la crisi dei rifugiati. Nell'articolo è dimostrato che

l'arrivo degli immigrati può anche creare nuove opportunità di crescita soprattutto per le regioni afflitte da calo demografico e della chiusura dei servizi, un fenomeno non infrequente nelle zone rurali europee. Il contributo dell'immigrazione può favorire le rimesse sociali, lo scambio di competenze e i cambiamenti culturali [Rete Rurale Europea, 2016].

È nelle realtà interne, piccole, rurali che:

le "nuove popolazioni" sono viste come una componente cruciale per lo sviluppo (Corrado, 2016).

Dalle esperienze diffuse sul territorio, il modo in cui si articola l'accoglienza e l'integrazione dei migranti e la volontà e capacità degli attori locali, pubblici e

privati, di avviare, supportare e sostenere percorsi di cooperazione (in agricoltura, ma non solo) con loro, sono fattori fondamentali per la valorizzazione e rigenerazione sociale ed economica dei territori coinvolti (Gaudio et al., 2018)

Al di là, in Calabria, della Legge Regionale n. 18/2007, recante norme in materia di usi civici intesa a disciplinare funzioni amministrative in materia di usi civici e di gestione delle terre civiche, anche la Legge Regionale della Calabria n. 31/2017, recante disposizioni per favorire l'accesso dei giovani al settore primario e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli, detta alcuni principi per la tutela e la conservazione del suolo – definito «bene comune» – quale elemento determinante per la tutela del paesaggio (in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione), per la prevenzione del dissesto idrogeologico, per la valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità. La legge, inoltre, impegna la Regione a promuovere interventi mirati per contrastare l'abbandono delle coltivazioni e per sostenere il ricambio generazionale in agricoltura.

Qui di seguito la visualizzazione del percorso e delle problematicità che incontra chi vuole intraprendere l'attività agricola.

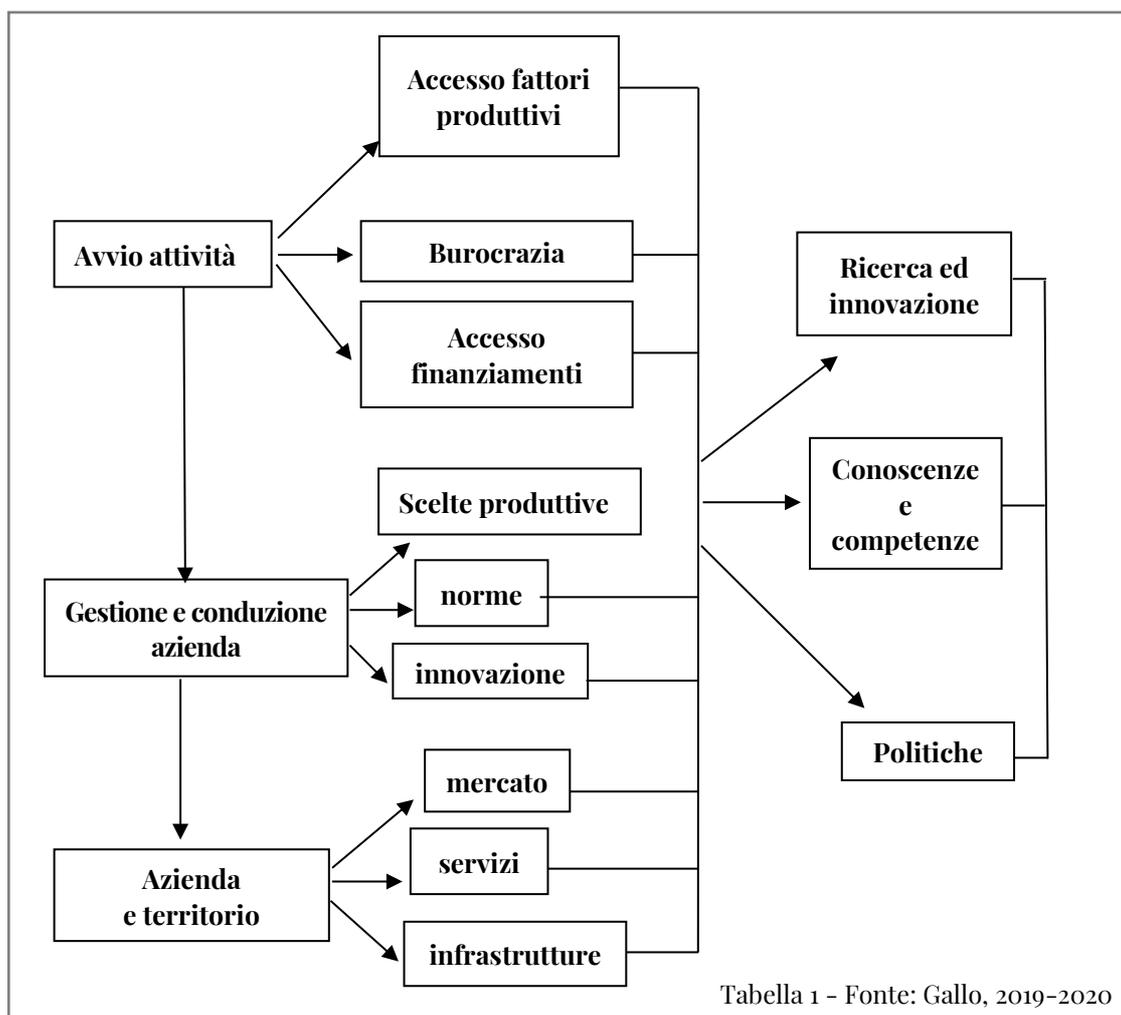


Tabella 1 - Fonte: Gallo, 2019-2020

Le criticità che emergono sull'avvio dell'attività imprenditoriale possono essere racchiuse in tre gruppi:

- il primo gruppo di criticità riguarda l'avvio dell'attività agricola, dunque l'accesso ai fattori produttivi, la burocrazia e l'accesso agli investimenti;
- il secondo gruppo di criticità riguarda la gestione e la conduzione dell'azienda agricola;
- il terzo e ultimo gruppo di criticità riguarda il rapporto dell'azienda con l'esterno, in particolar modo con il mercato e con le altre aziende.

L'avvio di un'azienda agricola richiede un chiaro progetto aziendale impostato tenendo conto:

- delle caratteristiche strutturali dell'azienda (quantitative e qualitative, organizzazione, lavoro, diversificazione attività, ecc.);
- delle caratteristiche sociodemografiche e culturali del conduttore (età, istruzione, formazione e competenza);
- delle potenzialità e dei limiti del contesto territoriale (carenza di servizi, infrastrutture, piattaforme logistiche, reti relazionali esistenti o potenziali, ecc.);
- del mercato di sbocco dei prodotti;
- della disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche o private (ammodernamento e investimenti).

Altra criticità riguarda l'ambito della gestione e conduzione dell'azienda agricola. Uno dei principali problemi è la complessità della gestione amministrativa e la numerosità di informazioni organizzative e burocratiche che bisogna conoscere. Oltre a problemi riguardanti la gestione economico-finanziaria, i giovani devono affrontare costi strutturali di avvio e di produzione molto alti. Da qui, l'esigenza di supporto formativo - informativo specifico per gli agricoltori e l'esigenza di migliorare il livello di formazione e di qualificazione del capitale umano dei tecnici addetti al sistema agricolo e rurale. Altra questione rilevante è quella riguardante l'adeguamento delle norme relative alla sanità, salubrità, igiene e benessere degli animali, il rispetto delle norme ambientali.

Ulteriore criticità riguarda il rapporto dell'azienda con l'esterno in termini di mercato e di relazione tra soggetti. L'aspetto principale è la questione della commercializzazione dei prodotti, che così come è organizzata, determina una bassa remunerazione del lavoro agricolo. La soluzione potrebbe arrivare da accordi di filiera e da norme che tutelino il produttore nella catena della formazione dei prezzi finali delle produzioni. Accanto alla questione dei prezzi, emerge anche quella degli sbocchi di mercato. In questo caso, la soluzione

potrebbe essere la filiera corta, una cooperazione tra agricoltori, oltre che uno snellimento anche delle pratiche burocratiche.

Un aspetto non trascurabile è relativo all'approccio allo sviluppo. E' necessario fare tesoro dell'esperienza maturata con le programmazioni precedenti ed evitare di fare gli stessi errori.

Tre cicli di programmazione comunitaria hanno riversato su queste aree, Comuni anche più fragili, quantità importanti di risorse, investimenti che purtroppo non sono riusciti a produrre quegli effetti che noi tutti ci aspettavamo. Non si è fermato lo spopolamento, non si è creata occupazione e quindi i giovani sono emigrati. E quindi il fatto di avere una disponibilità di risorse finanziarie è una condizione necessaria perché le risorse servano e i Comuni naturalmente sono in prima linea a chiedere di avere un rafforzamento anche della componente di finanza locale. Questo è sicuramente giusto, come anche aumentare gli investimenti, ma non sono sufficienti. Di questo noi dobbiamo essere consapevoli in un momento in cui noi sappiamo, da qui ai prossimi anni, si riverseranno sul nostro paese circa 300 miliardi di investimenti pubblici fra il Piano di ripresa e resilienza, la nuova politica di coesione, la nuova PAC [Esperto 1 in sviluppo locale].

Il nuovo ruolo dell'agricoltura

La nuova PAC spinge per un'agricoltura diversificata e multifunzionale, che instaura un rapporto integrato, complesso e innovativo con la natura ed ispira nuovi stili e condotte di vita.

Un'agricoltura che produce non solo beni alimentari da inserire sul mercato, quanto anche servizi ecosistemi e socioculturali, capaci di (Bevilacqua, 2015):

- proteggere il suolo;
- attivare la biodiversità agricola, zootecnica e culturale;
- conservare il paesaggio agrario;
- tenere vivi i saperi locali legati ai mestieri e al cibo;
- custodire la salubrità dell'aria e delle acque;
- organizzare un turismo ecocompatibile e forme nuove di socialità.

Esistono, infatti, in positivo, tante esperienze (Brunori e Rossi, 2011; Coscarello, 2014; Dansero et al., 2019) che si fondano su un diverso rapporto col territorio (Gruppi di Acquisto Solidali, filiere corte, cooperative sociali, agricoltura sociale, distretti del cibo, ecc.).

Oggi l'interesse per l'agricoltura ha una rilevanza del tutto nuova, rapportata ai nostri tempi e alle esigenze di salubrità e qualità. Un ritorno all'agricoltura può essere considerato una occasione di impiego a condizione che si esplichino con modalità comportanti un modo nuovo di fare agricoltura.

Ciò su cui si riflette è la pratica di una agricoltura alternativa, una agricoltura intesa come attività ecologica e diversificata.

L'altro aspetto fondamentale che dobbiamo avere sempre presente è che non è che possiamo permettere che sempre tutto si possa fare. Dobbiamo sempre restare nell'ambito di un'economia sana, giusta, equosolidale perché è giusto sviluppare soprattutto le aree che sono attualmente caratterizzate da un abbandono quasi totale, quelle rurali, montane. Però dobbiamo anche stare attenti a mettere pochi, ma chiari, paletti per un'economia che deve essere attenta all'ambiente, alla salute, al territorio [Componente associazionismo]

Dar vita ad un percorso di pianificazione alimentare e di pratiche di agricoltura sociale vuol dire garantire a tutti l'accesso ad una alimentazione sana e sostenibile e l'accesso ad un welfare integrato, solidale e partecipato.

Dunque, non si propone il ripristino dell'"agricoltura della nonna", ma una nuova economia rispondente a una elaborazione culturale più avanzata e ricca del nostro rapporto col cibo, che incorpora anche una superiore visione della pratica agricola come parte di un ecosistema da conservare (Bevilacqua, 2015).

L'agricoltura "contadina" e familiare, di piccola e media scala, ampiamente diffusa, sostiene un sistema locale di produzione di cibo con il vantaggio di:

- integrare un'agricoltura sana;
- favorire l'eliminazione e/o la riduzione dei prodotti chimici;
- conservare le tecniche e le conoscenze tradizionali;
- tutelare i sistemi ecologici e le varietà/specie locali;
- consentire ai produttori e ai consumatori di avere un maggior controllo e più informazioni sui processi produttivi e distributivi.

Le produzioni di piccola scala sono meno soggette a sprechi e all'utilizzo inefficiente delle risorse. Inoltre, le produzioni tipiche locali, realizzate in piccole realtà radicate sul proprio territorio, contribuiscono a mantenere vive le economie locali. Ed ancora, la piccola e media scala richiede una maggiore disponibilità di manodopera e fornisce, perciò, una preziosa fonte di occupazione, specialmente nelle aree rurali. Ciò può contribuire in maniera determinante a preservare la vitalità dell'economia locale delle aree rurali e contenere la pressione demografica sulle aree urbane.

La triplice declinazione (sociale, economica ed ambientale) della sostenibilità e l'attenzione per la ruralità richiedono che il cibo prodotto percorra pochi chilometri (food miles), che esista una prossimità fisica tra produttore e consumatore (co-produttore), che del valore aggiunto insito in un prodotto "locale" sia

proprio l'economia locale a beneficiare, generando altro valore, che i prodotti locali riflettano le tradizioni e la cultura dei territori, ecc.

... Occorre liberarsi di una idea riduzionistica di agricoltura che ha dominato per tutto il secolo passato. In queste aree non si può pensare alla pratica agricola come una impresa industriale che deve strappare margini crescenti di profitto, generare accumulazione di capitale, con sovrana indifferenza per ciò che accade alla fertilità del suolo, alla distruzione della biodiversità, all'inquinamento delle acque, alla salute degli animali, dei lavoratori e più in generale dei cittadini. L'agricoltura non è qui – e non dovrebbe esserlo mai – quello che è stata per tutta la seconda metà del Novecento: un'industria come un'altra (Bevilacqua, 2015).

Di fatti, il settore agricolo può divenire elemento chiave da cui partire per innescare processi di sviluppo partecipato, per evitare l'abbandono massiccio delle aree interne. Queste nuove forme di agricoltura, oltre a comportare un ritorno economico, possono sortire effetti dentro il quadro di una economia di benessere intesa come misura di salvaguardia dei molteplici interessi che investono la sfera del sociale, la salvaguardia dell'ambiente, il buon vivere.

Questa agricoltura può oggi rifiorire poiché offre prodotti di intrinseca qualità superiore sia di carattere organolettico che nutrizionale rispetto a quelli industriali. Si tratta di sapori scomparsi dal mercato corrente che offre al consumatore solo poche varietà, quelle compatibili con le produzioni industriali, che tengono solo conto di requisiti come facile trasportabilità, aspetto, conservazione, basso prezzo, a scapito della freschezza, del sapore e della salubrità del prodotto.

Bibliografia

- Bevilacqua P. (2015), *L'immigrazione da minaccia a progetto sociale*, in *Alternative per il Socialismo*, n. 38, in <http://www.osservatoriodelsud.it/>
- Bevilacqua P. (2009), *Miseria dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari
- Biolghini D. (2007), *Il popolo dell'economia solidale*, EMI, Bologna
- Brunori G. Rossi A. (2011), *Le pratiche di consumo alimentare come fattori di cambiamento. Il caso dei Gruppi di Acquisto Solidale*, in *Agriregionieuropa*, anno 7, n. 27
- Cavazzani A., a cura di (2008), *Sicurezza e sovranità alimentare*, in *Sociologia urbana e rurale*, n. 87
- Cavazzani A. (2006), *Lo sviluppo rurale come superamento della modernizzazione agricola*, in *Agriregionieuropa*, n. 7

- Cavazzani A., Gaudio G. e Sivini S., a cura di (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Studi & Ricerche INEA, ESI, Napoli
- Cersosimo D., a cura di (2013), *I giovani agricoltori italiani oggi. Consistenza, evoluzione, politiche*, Quaderni GRUPPO 2013, Edizioni Tellus, Roma
- Cinanni P. (1987), *Una convenzione fra Comunità Montana e Università per la verifica delle «terre pubbliche» in Sila*, in Quaderni Silani
- Cinanni P. (1962), *Le terre degli Enti, gli usi civici e la programmazione economica*, Alleanza Nazionale dei Contadini, Roma
- Commissione europea (2010), Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com (2010) 2020 definitivo, 3.3.2010
- Coscarello M., a cura di (2014), *Oltre il consumo e la produzione. Percorsi sostenibili di sviluppo locale*, Centro Editoriale e Librario, Università della Calabria, Rende (CS)
- Dansero E., Marino D., Mazzocchi G., Nicolarea Y., a cura di (2019), *Lo spazio delle politiche locali del cibo: temi, esperienze e prospettive*, Torino, Celid
- Fulciniti L. (2018), *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Dir. agroalimentare*, fasc. 3
- Gallo M. (a.a. 2019-2020), *Una rondine non fa primavera. Quel ricambio generazionale che forse non c'è*, Tesi di laurea, Università della Calabria
- Grossi P. (1975), *Un altro modo di possedere*, Giuffrè, Milano
- INEA (2013), *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Magurno D. (a.a. 2016-2017), *Il ricambio generazionale nell'agricoltura calabrese. I bisogni dei giovani e le criticità delle politiche*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Marinelli F., a cura di (2000), *Gli usi civici. Aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Jovene, Napoli
- Oliverio F.S. (a.a. 2017-2018), *Oltre la proprietà: l'uso dei commons e il comune contadino. Un approccio critico e interdisciplinare alla questione dei beni comuni e della terra*, tesi di laurea, Università della Calabria
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia
- Paciola G. e Giannotta P., a cura di (2009), *L'altra agricoltura... verso un'economia rurale sostenibile e solidale*, Rete Leader, Rete nazionale per lo sviluppo rurale, Roma
- Ploeg van der J.D. (2006), *Oltre la modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Rete Rurale Europea (2016), *La risposta rurale alla crisi dei rifugiati in Europa*, in *Rivista Rurale dell'UE*, n. 21, marzo 2016, in <https://enrd.ec.europa.eu>
- Shiva V. (2006), *Il bene comune della Terra*, Feltrinelli, Milano
- Trunzo P., Gaudio G. (2016), *Agricoltura contadina, accesso alla terra e giovani: approcci, risorse e politiche inutilizzate e/o (mal)utilizzate*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45



CONCLUSIONI



CONCLUSIONI

Rosetta Alberto, Giuseppe Gaudio e Francesco Saverio Oliverio

Dai contributi inseriti in questo volume emerge, in maniera forte e chiara, l'importanza di approfondire e allargare la conoscenza degli usi civici, troppo spesso trascurati, che non arrivano ancora ad essere compresi in modo pieno non solo dagli amministratori degli enti locali, chiamati, nel sud, a gestire queste terre collettive, ma anche da tutti i cittadini, cioè dalle stesse comunità cui i beni appartengono. È una difficoltà che si ritrova soprattutto nelle zone del centro-sud, dove le comunità sono rimaste aperte, non sono state mai organizzate a differenza delle comunità del nord che invece hanno saputo valorizzare i loro beni e li gestiscono in maniera vantaggiosa e proficua per tutti.

Assolutamente importante e necessario è discutere degli usi civici in quanto pone in rilievo anzitutto l'importanza dei demani civici del Sud e del centrosud, l'importanza delle gestioni, l'importanza delle comunità, l'importanza di riorganizzare e di ridare voce a tutta questa problematica che è stata trascurata in zone dove le terre di demanio civico, che appartengono alle comunità dei cittadini, ricoprono ancora una gran parte del territorio. Soprattutto, la necessità di riorganizzare e costituire la gestione di queste comunità è importante per quanto riguarda tutte le zone agricole, forestali e pastorali.

È importante far capire bene la differenza tra gestione del Comune e gestione della comunità, far capire bene che la gestione del Comune è provvisoria, interviene ed è destinata a cessare nel momento in cui viene costituita la comunità che deve riprenderne la gestione.

Perciò, se è vera l'affermazione secondo cui tutto il territorio calabrese è stato ad un certo punto infeudato, e che *ubi feuda ibi demania*, è pur vero che, nel corso dei due secoli intercorsi dalla creazione dei demani ad oggi, si sono verificati tutta una serie di eventi che hanno influito su questo patrimonio e che spesso ne hanno cambiato la natura giuridica.

E ancora, dobbiamo chiederci innanzitutto per quale motivo gli usi civici sono visti da gran parte degli amministratori locali come ostacolo allo sviluppo, consolidando la creazione di una società di mercato. Una società fondata sulle merci. Perché sono eversivi gli usi civici rispetto a questo modello di società?

Sembra che sia completamente venuta meno, specialmente in una parte molto significativa del nostro territorio, specie quella meridionale, la capacità

di produrre valore da questi beni. Questa capacità è rimasta inalterata nell'arco alpino. Ricordiamo le magnifiche comunità, le Regole ampezzane, le magnifiche Comunità delle valli trentine, come quelle del Cadore.

Delle terre civiche e delle terre pubbliche, generalmente intese, oggi non esiste né un elenco, né un archivio storico. La stesura di una mappatura era un compito che avrebbe dovuto assolvere lo Stato, successivamente le Regioni e, infine, i Comuni. Ricostruire la mappa dei beni demaniali e delle terre ad uso civico, promuovere una inchiesta collettiva che coinvolga le comunità e gli studiosi significa ricostruire la storia stessa dei territori. Può significare ridare ai cittadini la possibilità di stabilire quale uso fare dei beni di collettivo godimento.

L'interesse per le terre pubbliche e del loro utilizzo è notevolmente accresciuto negli ultimi anni, e nonostante obblighi legislativi e normativi, strumenti messi a disposizione dei Comuni e una abbondanza di terre civiche e di terre pubbliche inutilizzate, è ancora assente, salvo rare eccezioni, una mappatura precisa. Nonostante la sua rilevante importanza ed attualità, manca una attenzione specifica al tema dell'accesso alla terra. Un lavoro di ricognizione e di censimento che si occupi di verificare la consistenza e lo stato di conservazione delle terre civiche e delle terre pubbliche è sicuramente il primo passo da fare, propedeutico a quelli successivi.

Oggi un impegno comune tra attori locali, pubblici e privati, ed enti di ricerca potrà dare risultati duraturi e capaci di far prendere coscienza al territorio del rispetto della proprietà pubblica e dei beni collettivi. Oltre all'accertamento della quantità e qualità dei terreni agricoli, deve essere preso in considerazione l'apporto scientifico e tecnico-metodologico per la sistemazione e la trasformazione produttiva dei terreni. L'azione di verifica e il piano di sviluppo e valorizzazione sociale, economica ed ambientale avranno anche un effetto culturale ed educativo fra le stesse popolazioni, nonché di rispetto e valorizzazione della proprietà collettiva.



CURATORI E AUTORI



CURATORI

Rosetta Alberto

Lavora come manager pubblico. Economista e giurista si occupa da anni per varie istituzioni in Calabria di ambiente, agricoltura sociale e sviluppo locale delle aree rurali e interne. È stata Direttore Generale di CRISEA – Centro di Ricerca e Servizi Avanzati per l’Innovazione Rurale. È referente per la Calabria del Programma Sibater – Sistema Istituzionale della Banca delle Terre. Attualmente è responsabile U.O. e responsabile di procedimento U.O. “Verifiche dei programma nazionali” e componente della struttura tecnica del Patto per la Calabria presso il Dipartimento Programmazione Unitaria – Settore Coordinamento ZES Calabria.

Giuseppe Gaudio

Primo ricercatore presso il Centro di ricerca politiche e bioeconomia del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (CREA-PB). Tra i principali interessi di ricerca: i cambiamenti in agricoltura, analisi impatto politiche rurali, agricoltura familiare e contadina, sviluppo rurale, ricambio generazionale, sistemi locali del cibo. Relatore in numerosi convegni nazionali e regionali, è autore di monografie, articoli e saggi sui temi di interesse. È stato docente a contratto dell’insegnamento Agricoltura e politiche rurali del corso di laurea magistrale in Scienze per la Cooperazione e lo Sviluppo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università della Calabria.

Francesco Saverio Oliverio

Dottore di ricerca in Politica, Cultura e Sviluppo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università della Calabria; laureato con lode e menzione del curriculum, con una tesi segnata degna di stampa, in Scienze per la Cooperazione e lo Sviluppo. Si occupa di sociologia dei beni comuni, relatore in convegni nazionali ed autore di articoli scientifici e saggi. Nelle sue ricerche ha approfondito, in particolare, il tema dei commons rurali.”



AUTORI

Alessandra Bulgarelli

Professore ordinario di Storia Economica, Università degli Studi di Napoli Federico II. Relatrice in numerosi convegni nazionali e internazionali, è autrice di monografie e numerosi saggi sulla storia economica dell'Italia meridionale. Tra i suoi maggiori interessi di ricerca vi sono: le risorse collettive; l'economia della montagna; i comuni e la finanza locale. La prospettiva di indagine è stata sempre quella di lungo periodo privilegiando la chiave interpretativa storica.

Alessandra Corrado

Professoressa Associata di Sociologia dell'ambiente e del territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria. Insegna Sociologia rurale nel corso di laurea magistrale in Scienze per la cooperazione e lo sviluppo, di cui è stata anche coordinatrice, e Teorie e politiche delle migrazioni nel corso di laurea triennale in Scienze Politiche. Relatrice in numerosi convegni nazionali e internazionali, è autore di numerose monografie, articoli e saggi sui temi di interesse (sicurezza e sovranità alimentare, Food policies, migrazioni internazionali e politiche di accoglienza, aree interne, ecc.). Membro del collegio docenti della Scuola di Dottorato di ricerca in Politica, Cultura e Sviluppo, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, presso l'Università della Calabria.

Fabrizio Cosentino

Magistrato e Commissario per la liquidazione degli Usi Civici della Calabria, le cui funzioni sono delineate dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (tutela degli usi civici, risoluzione dei conflitti su di essi, sui demani comunali e i domini collettivi, nonché liquidazione degli usi civici su terre private, destinazione delle terre di originaria appartenenza di comunità o pervenute a comuni, frazioni, associazioni in seguito ai vari procedimenti previsti dalla stessa normativa). Con l'art. 66 del DPR n. 616/1977, le funzioni amministrative già del Commissario agli Usi Civici della Calabria sono trasferite alla Regione. La legge regionale n°18 del 21 agosto 2007 delega la gran parte delle competenze ai Comuni.

Simona Elmo

Coordinatrice Tecnica del progetto Sibater – Sistema Istituzionale della Banca delle Terre. Nel Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi Politiche Europee della Fondazione IFEL, è responsabile dei servizi di supporto ai Comuni. Per IFEL è stata project manager di diversi progetti di Assistenza Tecnica. Esperta senior in materia di politiche di coesione territoriale ha maturato competenze specifiche in tema di sviluppo urbano, interventi territoriali programmati e attuati da piccoli Comuni, investimenti ad impatto sociale, sviluppo rurale. È autrice di numerose pubblicazioni delle collane “Dossier” e “Studi e Ricerche” di IFEL. Docente alla Scuola ANCI Giovani Amministratori.

Greta Massa Gallerano

Professoressa a Contratto in Sistemi regionali e federali comparati e Diritto delle autonomie territoriali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria. È Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato. Nella sua attività professionale ed accademica si è occupata di Federalismo demaniale, usi civici e beni comuni, Diritto pubblico comparato e diritto costituzionale europeo, Federalismo, regionalismo. È autrice di numerosi saggi su riviste scientifiche nazionali ed internazionali.

Giulia Iannelli

Fondatrice della cooperativa agricola di comunità Germinale in valle Stura (Cuneo). La cooperativa Germinale offre lavoro ad alcuni migranti e coltiva e alleva pecore su piccoli lotti di terreno.

Angelo Impellizzeri

Presidente della azienda pubblica Silvo Pastorale di Troina (EN). Istituita dal Comune di Troina nel 1963, si occupa della conservazione, del miglioramento e della valorizzazione del proprio patrimonio Comunale, esteso 4.200 Ha circa, tra i migliori dei Nebrodi e della Sicilia, di grande valore scientifico, sociale, economico e culturale.

Rita Laurenzano

Laureata in ingegneria civile edile presso l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma. Abilitata all'esercizio della professione di Ingegnere. Esperta in usi civici, ha maturato competenze specifiche in materia di ricognizione di domini collettivi. Svolge attività di consulenza per la ricognizione e censimento delle terre ad uso civico. È consulente dello sportello usi civici istituito dal Comune di Corigliano Rossano al fine di dare un servizio di informazione ed assistenza ai cittadini e ai tecnici per la presentazione delle domande di affrancazione delle Terre a livello e della Legittimazione e Liquidazione del Demanio Civico Comunale.

Maria Athena Lorizio

Avvocato cassazionista del Foro di Roma, esperta in diritto amministrativo, iscritta all'albo degli esperti in materia urbanistica presso il Ministero dei Lavori Pubblici. È tra i soci fondatori di APRODUC – Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico. Associazione non profit che opera per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti.

Fabrizio Marinelli

È professore ordinario di diritto privato presso l'Università degli studi dell'Aquila. È stato vicepresidente della Facoltà di economia, nonché, per otto anni, prorettore dell'Università dell'Aquila. Si è occupato prevalentemente, sia nella sua attività professionale, sia nella sua attività accademica, di usi civici, di cui è uno dei maestri riconosciuti in Italia, di contratti, di diritti reali, di rapporti tra privati e pubblica amministrazione. Ha pubblicato libri e saggi su riviste scientifiche. È stato di recente nominato presidente della Deputazione abruzzese di storia patria per il triennio 2021-2023.

Francesco Monaco

Capo Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali -IFEL. Su delega del Segretario Generale ANCI svolge funzioni di responsabile dell'Area Mezzogiorno e politica di coesione territoriale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). E' responsabile tecnico nazionale della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE. Responsabile progetto Sibater – Sistema Istituzionale della Banca delle Terre. Esperto di pubblica amministrazione, politiche pubbliche, sviluppo locale e programmazione comunitaria. Docente ai corsi della Scuola superiore della PA e del MASTER di 2° livello "URBAM" – "La Sapienza" – Roma. Scrive su "Il quotidiano degli EELL- Il Sole 24 ore". Si occupa di governo locale e di politiche di sviluppo territoriale.

Carlo Ragazzi

Presidente del Consorzio Uomini di Massenzatico del basso ferrarese. I fondi di proprietà del Consorzio hanno la superficie complessiva di Ha. 353 circa. Sono prevalentemente di natura sabbiosa. Dal 1951 ad oggi hanno subito una radicale trasformazione agraria per la quasi totalità per cui attualmente sono adatti a qualsiasi coltivazione; essi sono stati dati in affitto ai Consorziati e non Consorziati con l'obbligo di condurli secondo i migliori metodi agrari, in gran parte sono coltivati a pioppi, essendosi dimostrata questa coltura una delle più adatte a terreni di recente bonificazione. [...]"

Roberto Sabatino

Membro dell'Istituto Nazionale Urbanistica, ha un Dottorato di Ricerca in Patologia forestale presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria dove si è laureato in Scienze Forestali. È agronomo (laurea in Scienze Agrarie all'Università Cattolica di Piacenza) e si occupa di: estimo e diritto agrario e forestale, pianificazione del territorio agrario e forestale e PSC, verde urbano, analisi VTA e usi civici.

Domenico Vivino

Laurea in Sociologia presso l'università "Federico II" di Napoli. Ha deciso di allevare i bachi da seta e oggi si occupa dell'ambito agricolo e dell'agriristorazione nella cooperativa "Nido di Seta", di cui è fondatore e che gestisce insieme ad un gruppo di giovani calabresi, che hanno deciso di intraprendere una sfida ben precisa: ritornare e restare in Calabria. La cooperativa si trova nel Comune di San Floro (CZ).





INDICE

PREFAZIONE

Rosetta Alberto, Giuseppe Gaudio, Francesco Saverio Oliverio 5

COMMEMORAZIONE DI PAOLO GROSSI

Fabrizio Marinelli

Gli assetti fondiari collettivi nelle pagine di Paolo Grossi 11

INTRODUZIONE AL VOLUME

Francesco Saverio Oliverio

Introduzione al volume 25

PARTE I**CARATTERISTICHE, POLITICHE E GOVERNANCE**

Rosetta Alberto

La multidisciplinarietà degli usi civici.

Criticità e opportunità di sviluppo 33

Giuseppe Gaudio, Francesco Saverio Oliverio

Intervista - colloquio con Fabrizio Cosentino su:

Usi civici ed interesse delle nuove generazioni 41

Greta Massa Gallerano

La vendita dei terreni agricoli e a vocazione agricola.

Profili normativi e processi attuativi 53

Maria Athena Lorizio

Gli usi civici nel Sud d'Italia

Antichi e moderni diritti, importanza e attualità

degli assetti collettivi nella realtà meridionale 65

PARTE II**LA MULTIDISCIPLINARIETÀ DEGLI USI CIVICI**

Rosetta Alberto

Introduzione 77

Fabrizio Marinelli

La direzione ostinata e contraria degli usi civici 81

Alessandra Bulgarelli

La ricchezza della comunità

La difesa del territorio, le regole di accesso 85

Francesco Saverio Oliverio

Il governo delle terre comuni e la loro consistenza quali-quantitativa 101

Alessandra Corrado e Giuseppe Gaudio

Rifare comunità e innovare i beni collettivi

La rilevanza sociale delle terre di uso civico e collettive 109

<i>Rita Laurenzano</i>	
Usi civici e competenze in Calabria: il passaggio traumatico della L.R. n. 18/2007	123
<i>Roberto Sabatino</i>	
Usi civici: fonti e pianificazione del territorio	129
<i>Maria Athena Lorizio</i>	
La comunità locale e la gestione degli usi civici	133
PARTE III	
LA GESTIONE INNOVATIVA DELLE TERRE ATTRAVERSO ESPERIENZE DI SUCCESSO	
<i>Giuseppe Gaudio</i>	
Introduzione	139
<i>Angelo Impellizzeri</i>	
Siamo un fiume in piena ... l'entusiasmo è alle stelle	143
<i>Carlo Ragazzi</i>	
No people, no land	149
<i>Domenico Vicino</i>	
Abbiamo ripreso un'antica tradizione	155
<i>Giulia Iannelli</i>	
L'uomo ha modellato le Alpi... speriamo che si torni a farlo	159
PARTE IV	
LE PROPOSTE IN CAMPO	
<i>Simona Elmo, Francesco Monaco</i>	
Usi civici e opportunità di sviluppo sul territorio. Il progetto SIBaTer	167
<i>Rita Laurenzano</i>	
Lo Sportello usi civici del Comune di Corigliano - Rossano	171
<i>Giuseppe Gaudio</i>	
Un Centro studi sugli usi civici	175
<i>Alessandra Bulgarelli</i>	
Il progetto di ricerca: conoscere per tutelare <i>Paesaggio, territorio e ambiente attraverso un censimento dei domini collettivi</i>	187
PARTE V	
I DOMINI COLLETTIVI IN CALABRIA. LA VOCE DI DIVERSI ATTORI LOCALI	
<i>Giuseppe Gaudio</i>	
Criticità e opportunità dei domini collettivi narrate da testimoni privilegiati	197
CONCLUSIONI	
<i>Rosetta Alberto, Giuseppe Gaudio, Francesco Saverio Oliverio</i>	227
AUTORI E INDICE	

Notebook Social Life

I NOTEBOOKS SOCIAL LIFE di *The diagonales* nascono online per pubblicare contributi che sviluppino vari temi legati sia alla stretta attualità che a riflessioni generali sulla società diagonale.

Il numero delle pubblicazioni non è fisso e i contributi teorici riguardano metodologie, ricerche, esperienze e confronti interdisciplinari su tematiche di interesse per i temi trattati dalla piattaforma in un contesto internazionale. Sono scaricabili gratuitamente e pubblicati sia in italiano che nella lingua originale dell'autore.

Norme editoriali. I contributi sono valutati dal team editoriale di *The diagonales* di cui fanno parte studiosi riconosciuti nell'ambito delle scienze sociali.

The Diagonales' SOCIAL LIFE NOTEBOOKS are born online to publish contributions that develop various themes linked to both current affairs and general reflections on diagonal society.

The number of publications is not fixed and the theoretical contributions concern methodologies, research, experiences and interdisciplinary comparisons on topics of interest for the arguments covered by the platform in an international context.

The Notebooks can be downloaded for free and published both in Italian and in the original language of the author. Editorial rules. The contributions are evaluated by the editorial team of The Diagonales which includes recognized scholars in the field of social sciences.

