

Sintesi della tesi magistrale

Il diritto delle comunità: per uno statuto unitario degli assetti fondiari collettivi

di Pietro Gaspari

I domini collettivi, o assetti fondiari collettivi, sono dei particolari modelli giuridici di possesso e gestione della proprietà terriera, sviluppati durante il Medioevo. Gli elementi caratterizzanti questi istituti sono tre: una comunità locale ben determinata, in base all'appartenenza geografica o familiare, e un territorio specifico, di cui la comunità stessa gode e dispone collettivamente. Vi è poi il terzo pilastro, ossia il contenuto di questo diritto comunitario: esso ha sempre un carattere agro-silvo-pastorale, e può essere più o meno ampio a seconda del caso. Ad una estremità si trovano gli usi civici, che riconoscono ai titolari solo delle specifiche facoltà; dall'altro capo le proprietà collettive chiuse (come le Regole d'Ampezzo), che gestiscono il proprio patrimonio nel modo più ampio e libero possibile, ma sempre rispettandone il vincolo di destinazione.

Gli assetti fondiari collettivi hanno vissuto fortune alterne nell'ordinamento italiano. Per un lungo periodo, a partire dalla fine del XVIII secolo, furono destinatari di provvedimenti abolizionistici, perché visti come retaggio di un sistema superato. Una prima, parziale, inversione di tendenza si ebbe con la l. 1766/1927, che diede un timido riconoscimento generale agli "usi civici", pur nell'ambito di una esplicita finalità liquidatoria. A partire dalla metà del Novecento i domini collettivi sono stati progressivamente rivalutati e apprezzati, e si sono intrecciati prima con la legislazione speciale per la montagna, poi con la tutela di ambiente e paesaggio. L'approdo di questa evoluzione è la vigente l. 168/2017, che predispone un macrosistema in grado di offrire tutela a tutti i tipi di assetti fondiari collettivi.

Oggi i domini collettivi rivestono nel nostro ordinamento un'importanza fondamentale, per quanto spesso, purtroppo, ignorata. In primo luogo, per il loro rilievo quantitativo, che si coglie osservando i dati resi pubblici dalle regioni. Solo per fare alcuni esempi, in Veneto sarebbero oggetto di diritti collettivi circa 150.000 ettari di terreno (corrispondente a più dell'8% della superficie regionale), in Umbria quasi 84.000 (oltre il 10% del territorio), in Campania addirittura 350.000 (circa il 30% della regione). Stime che peraltro devono essere prese al ribasso, sia per la difficoltà di reperire i dati, sia perché i domini collettivi attendono ancora in gran parte di essere accertati nella loro natura ed estensione.

In secondo luogo, e soprattutto, a questi diritti comunitari va riconosciuta un'importanza qualitativa. Da una parte, per gli studiosi del diritto questo istituto offre spunti stimolanti per la ricostruzione del sistema, ed in particolare nella materia delle posizioni reali. Inoltre, permette di allenare una certa elasticità mentale, che aiuta ad uscire dai rigidi schemi del legalismo e dell'esegesi codicistica. Dall'altra, gli assetti fondiari collettivi hanno un rilievo più generale, non limitato ai tecnici del diritto: costituiscono infatti un modello positivo di gestione dei beni comuni, imperniato sotto ogni aspetto sulla sostenibilità.

In primo luogo ambientale: la gestione collettiva mira a garantire la conservazione della risorsa naturale, in modo da trasmetterla intatta ai posteri, che potranno goderne con la stessa ampiezza

di chi li ha preceduti (la legge parla a questo proposito di “proprietà intergenerazionale”). Il processo che ha portato a convergere le strade della tutela ambientale e del paesaggio e quella dei diritti collettivi è stato lungo, ma ora il loro legame è sancito dalle due fonti quadro delle rispettive materie: la l. 168/2017 e il d. lgs. 42/2004.

Secondariamente, questo modello si caratterizza per la sostenibilità economica: come detto, il dominio collettivo guarda al lunghissimo periodo, e mira alla conservazione del bene comune. Da ciò ne deriva una sua naturale tendenza alla prudenza, all’evitare scelte economiche incerte e rischiose. Si aggiunga poi la sostenibilità della *governance*: pur nell’ampia varietà di modelli gestionali adottati, in tutti i casi vi è una tendenziale coincidenza tra la comunità proprietaria e gli amministratori, scelti all’interno di quest’ultima. Inoltre vi è un forte accento – nella concezione contemporanea degli assetti fondiari collettivi – sull’elemento dominicale: gli appartenenti alla comunità, e quindi gli amministratori del bene comune, ne sono anche i proprietari, oltre che i primi fruitori. Il loro interesse, quindi, coincide con quello alla conservazione e all’accrescimento del patrimonio collettivo, pur nei limiti impressi dalla natura dello stesso.

Il tema della *governance* si lega poi con quello della sostenibilità sociale: grazie alla sua struttura, il dominio collettivo è in grado di cementare i singoli in comunità, legandoli altresì al territorio. In base al modello gestionale adottato, poi, gli individui potranno essere più o meno coinvolti nell’amministrazione della cosa comune, a seconda che si opti per una struttura più vicina alla democrazia diretta o a quella rappresentativa.

Grazie a questi aspetti positivi, i domini collettivi sono oggi in grado di giocare un ruolo importante anche in tema di *welfare*, specie a livello locale. Come noto e percepito trasversalmente, le tante sfide che il nostro mondo economico, politico e sociale si trova ad affrontare stanno mettendo in crisi la capacità dello Stato di rispondere puntualmente a tutte le esigenze della sua popolazione. Si rende quindi necessario elaborare dei modelli che siano in grado di coinvolgere soggetti diversi, il più vicini possibile ai destinatari finali, nell’opera di soddisfacimento dei bisogni di quest’ultimi.

I domini collettivi possono vantare una connessione fortissima con i territori e le comunità in cui sono radicati, il che garantisce un’immediata sensibilità alle loro esigenze. Gli assetti fondiari collettivi, inoltre, hanno dimostrato nella loro evoluzione plurisecolare, e soprattutto negli ultimi decenni, una resilienza e tenacia capaci di trasformarli in un punto di riferimento essenziale per le collettività di riferimento. Partendo da modelli virtuosi già esistenti, è possibile sfruttare queste loro caratteristiche per renderli degli attori rilevanti all’interno di un quadro di *welfare* integrato, in un’ottica di socializzazione dei rischi e di condivisione dei bisogni.

Già ora alcuni enti gestori di domini collettivi operano per soddisfare alcuni bisogni degli appartenenti alle proprie comunità: da una parte vi sono le attività tradizionali, come ad esempio la distribuzione gratuita di legname da ardere e da opera, e poi la generale cura del territorio, dei boschi, dei pascoli, dei sentieri, che risponde positivamente alle esigenze, avvertite oggi come sempre più pressanti, legate al benessere ambientale. Ad esse vanno poi aggiunte alcune iniziative che si sono affiancate alle attività tradizionali negli ultimi decenni: l’erogazione di contributi allo studio; la messa a disposizione a famiglie locali di locali abitativi e commerciali; l’affitto di aziende a giovani imprenditori, spesso a finalità ricettiva, come rifugi e ristoranti; la produzione di energia elettrica. Tutte proposte nate da esigenze concrete avvertite dalle comunità, e sviluppate dalle comunità stesse, a vantaggio dei suoi membri, grazie alle risorse offerte dal dominio collettivo.

Questo modello può essere implementato ed applicato con successo specie in quelle realtà di dimensioni medio-piccole, spesso rurali e soprattutto montane, in cui è avvertito con particolare forza il legame comunitario e con il territorio. Realtà che per gli stessi motivi – la scarsa popolazione, l'isolamento geografico – si trovano di solito a godere di condizioni di *welfare* deteriorati rispetto a quelle dei grandi centri urbani.

Il dominio collettivo offre uno strumento di autopromozione della comunità per più motivi: innanzitutto permette di rendere produttivi beni che, se parcellizzati tra plurime proprietà individuali, verrebbero abbandonati. Boschi, pascoli, terreni agricoli, se messi in comune e gestiti razionalmente, sono in grado di diventare fonte di ricchezza e di attivare nuove filiere economiche. In secondo luogo, il ricavato di queste attività può essere investito – senza i particolari limiti che vincolano invece gli enti pubblici – nel soddisfacimento dei bisogni effettivamente avvertiti dalla collettività. Non da ultimo, l'ente gestore del dominio collettivo è anche esponente della comunità stessa, che attraverso esso può presentare e difendere le proprie istanze nei confronti di altri soggetti istituzionali e privati.

Perché questo strumento giuridico possa avere successo è però necessario che le comunità stesse ne percepiscano l'importanza e l'utilità. Oggi il raggiungimento di questo obiettivo è ostacolato dalle difficoltà insite nella comunicazione di un concetto poco noto e di non immediata comprensione, specie per chi non ha mai avuto esperienze dirette con uno degli esempi esistenti. Parzialmente colpevole di questa situazione è la mancanza di una concezione unitaria del fenomeno, in grado di intendere le varie forme di domini collettivi come manifestazioni dello stesso istituto giuridico. Oggi a usi civici, proprietà collettive aperte, o demani civici, e proprietà collettive chiuse vengono attribuite nature e discipline parzialmente diverse, sia a causa dell'insuperabile dato normativo, sia per le ricostruzioni dottrinali che accolgono questa differenziazione.

Scopo di questo lavoro è identificare tali punti problematici, e proporre delle soluzioni nuove, sia in chiave interpretativa, sia in ottica *de iure condendo*. Per inquadrare meglio la questione, il primo capitolo è dedicato ad una succinta narrazione della storia degli assetti fondiari collettivi nell'area geografica italiana. La trattazione è limitata all'Età contemporanea; in particolare, il capitolo è scandito in tre paragrafi, ognuno dei quali è dedicato al rapporto che ciascuna delle tre grandi ideologie politiche che si sono succedute nella contemporaneità europea – liberalismo, autoritarismo, socialdemocrazia – ha avuto con gli assetti fondiari collettivi.

Si prosegue poi con il secondo capitolo, dedicato invece alla ricostruzione dogmatica dell'istituto giuridico. Il primo paragrafo è dedicato alle varie proposte tassonomiche che si sono succedute nel tempo, da quelle che identificano un unico tipo autonomo di dominio collettivo a quelle che riconducono i singoli fenomeni ad altre categorie giuridiche. Nel secondo viene poi analizzata la ricostruzione attualmente accolta dalla generalità degli studiosi, secondo cui il complesso degli assetti fondiari collettivi sarebbe da ripartire in tre gruppi, distinti per natura e disciplina: gli usi civici, le proprietà collettive aperte, o demani civici, e le proprietà collettive chiuse. Infine, il terzo paragrafo è dedicato ad una nuova ipotesi ricostruttiva, sostenuta in questo lavoro di tesi, secondo cui tutte le varie ipotesi fenomenologiche sarebbero invece da ricondurre al medesimo istituto, il dominio collettivo, qualificabile come diritto reale maggiore.

Esaurito l'argomento più prettamente dogmatico, il terzo capitolo si concentra invece sulla disciplina sostanziale di queste posizioni giuridiche, coincidente essenzialmente con lo statuto dei beni collettivi. Nel primo paragrafo vengono analizzati i singoli profili del regime speciale previsto dalla legge, avendo cura di evidenziare eventuali contraddizioni emergenti dalla disciplina prevista

per i vari tipi di assetti fondiari collettivi. Qualora possibile, si tenta di risolverle in via interpretativa, avanzando proposte esegetiche nuove.

Poiché il tema del capitolo è costituito dallo statuto speciale previsto per le terre collettive, il secondo paragrafo si occupa di analizzare come esse possano essere sottratte a tale regime, evidenziando, come sopra, eventuali incongruenze, e suggerendo corrispondenti soluzioni interpretative. Infine, il terzo paragrafo è dedicato al regime di pubblicità di tali beni e della loro particolare condizione giuridica, con un'attenzione speciale – data l'efficacia costitutiva delle iscrizioni in esso previste – al sistema tavolare.

Per concludere, nel quarto capitolo vengono avanzate alcune proposte in prospettiva *de iure condendo*, laddove le incongruenze identificate nel sistema non possano essere risolte in via interpretativa. Prima di avanzare questi suggerimenti, vengono prima presi in considerazione alcuni ordinamenti stranieri – segnatamente, quello francese, quello spagnolo, quello svizzero, quello austriaco – per analizzare come essi affrontino la materia degli assetti fondiari collettivi. Col sostegno di questi esempi, vengono espresse delle valutazioni conclusive sul sistema italiano.

La speranza è che questo modello di gestione del territorio e delle comunità sia sempre meno appannaggio degli studiosi, e sempre più conosciuto ed accessibile alla generalità dei consociati. La sua attenzione all'ambiente e al territorio, il forte legame con la collettività, la capacità di contemperare esigenze opposte, lo rendono un esempio positivo, un paradigma attrattivo, un sistema equilibrato e attento, capace di indicare la strada per una gestione più sostenibile dei beni comuni.