

ISPROM / ISTITUTO DI STUDI E PROGRAMMI PER IL MEDITERRANEO

**Pastorizia  
e politica mediterranea:  
l'uso della terra**

Atti del XX Seminario per la cooperazione mediterranea  
Cagliari, 27-28 novembre 1998

a cura di  
Francesco Nuvoli

**Tema**

## Indice

Introduzione <i>di Francesco Nuvoli</i>	9
<b>Aspetti politici</b>	
Dominio individuale, demanio pubblico, proprietà collettive <i>di Vincenzo Cerulli Irelli</i>	17
L'uso della terra nelle zone interne della Sardegna: attualità di un problema antico <i>di Carmelo Porcu</i>	26
<b>Aspetti economici</b>	
Aspetti evolutivi e problemi dell'uso collettivo della terra in Sardegna <i>di Francesco Nuvoli</i>	33
La gestione dei pascoli comuni, con particolare riferimento al Trentino-Alto Adige <i>di Pietro Nervi</i>	42
L'utilisation des terres collectives en Algérie <i>di Slimane Bédrani e Ahmed Bouaita</i>	62
Avenir des zones pastorales méditerranéennes et options de politique publique <i>di François De Casabianca</i>	77
Impact du statut foncier sur l'utilisation de l'espace et les systèmes de production <i>di Ahmed El Aich e Jeanne Chiche</i>	81

## **Aspetti giuridici**

Gli “usi civici” nei progetti di riforma 97  
*di Laura Masotto*

Le statut des terres collectives en Tunisie 123  
*di Lazhar Bouony*

La propriété immobilière au Maroc,  
entre la tradition de la loi islamique et la modernité  
des législations d’origine occidentale 129  
*di Khalid Meddaoui*

Les droits de pâturage en Turquie 136  
*di Suat Aksoy*

La politica agricola mediterranea dell’Unione europea 149  
*di Alberto Germanò*

## **Appendice**

Programma del Seminario 161

Conclusione dei lavori 163

## **Gli autori**

Ahmed El Aich, *Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat*

Suat Aksoy, *Università di Ankara*

Slimane Bedrani, *CREAD, Centre de Recherche en Economie appliquée pour le Développement, Alger*

Ahmed Bouaita, *CREAD, Centre de Recherche en Economie appliquée pour le Développement, Alger*

Lazhar Bouony, *Faculté de Droit et de Sciences Politiques de Tunis*

~~Jeanne~~ Chiche, *Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat*

François De Casabianca, *Centre de Recherches Agronomiques de Corse*

Vincenzo Cerulli Irelli, *Università di Roma "La Sapienza",  
Deputato al Parlamento Italiano,  
Presidente della Commissione Bicamerale per l'attuazione  
della riforma amministrativa*

Alberto Germanò, *Ordinario di Diritto agrario comparato,  
Università di Roma-La Sapienza; Segretario Generale dell'Istituto  
di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze*

Laura Masotto, *Università di Trento, Centro studi e documenti  
sui demani civici e le proprietà collettive*

Khalid Meddaoui, *Faculté de Droit Souissi-Rabat*

Francesco Nuvoli, *Università di Sassari*

Pietro Nervi, *Università di Trento, Direttore del Centro studi e documenti  
sui demani civici e le proprietà collettive*

Carmelo Porcu, *Deputato al Parlamento Italiano*

Vincenzo Cerulli Irelli

## **Dominio individuale, demanio pubblico, proprietà collettive**

La terra è stata sempre oggetto di appropriazione e di utilizzazione da parte dell'uomo, in quanto strumento di produzione della ricchezza, ma prima ancora, si potrebbe dire, riecheggiando antiche formule, in quanto strumento per assicurare la vita.

Il diritto si è sempre occupato di questo fenomeno centrale per la vita sociale, ossia delle forme di appropriazione e di utilizzazione della terra da parte degli uomini come soggetti dell'ordinamento. Si potrebbe dire, il fenomeno della proprietà; con l'avvertenza tuttavia che la proprietà come modernamente noi la conosciamo è una soltanto delle possibili forme di appartenenza dei beni, e storicamente non è neppure la forma dominante. Essa è la forma che si è consolidata soltanto nell'esperienza degli ultimi due secoli a partire dalla rivoluzione francese. Si tratta insomma di un istituto relativamente recente, e anche geograficamente limitato, ma reso importante tuttavia dal fatto di essere divenuto la forma giuridica tipica dell'accumulazione capitalistica e perciò dello sviluppo economico produttivo dell'occidente capitalistico.

Guardando alla questione in termini teorici, possiamo dire che esistono almeno tre modelli di appartenenza dei beni, che si sono storicamente alternati, spesso con sovrapposizioni storiche e concettuali, ma che sul piano teorico possono tuttavia essere distinti.

Anzitutto abbiamo il modello dominante nell'esperienza moderna, quello del dominio individuale, della proprietà privata individuale (cui spesso erroneamente ci si riferisce parlando della proprietà *tout court*). Un determinato bene appartiene ad un determinato soggetto giuridico, a una persona fisica o persona giuridica. Il soggetto ha la potestà, almeno in principio e salve specifiche deroghe o eccezioni, di utilizzare in via esclusiva il bene per tutte le possibili utilizzazioni che esso fornisce: apprensione completa e totale del bene da parte del soggetto individuale. Non è detto che questo dominio individuale sia necessariamente privato, cioè faccia capo necessariamente a una persona fisica ovvero a una persona giuridica delle specie previste dal diritto privato piuttosto che a

una persona giuridica pubblica. Ci può essere infatti dominio individuale pubblico, cioè imputato ad una persona giuridica pubblica, ad un ente pubblico, ad un'Amministrazione, lo Stato stesso. Ma resta ferma però la caratteristica che si è indicata, cioè che si tratta di un dominio pieno e totale del bene da parte del soggetto: il bene è totalmente asservito agli interessi del soggetto, è nella sua piena disponibilità, sia quanto alle utilizzazioni, sia quanto ai trasferimenti, sino alla stessa possibilità di distruzione materiale.

In secondo luogo abbiamo la proprietà pubblica, o il dominio pubblico dei beni, inteso non come dominio individuale (da parte di un soggetto che fa del bene ciò che vuole) ma come forma giuridica che impone al soggetto, di utilizzare il bene nell'interesse pubblico, nell'interesse della collettività. Qui troviamo quel fenomeno che si può collegare al concetto di demanio pubblico, tradizionale nella nostra legislazione degli ultimi due secoli: il bene è imputato formalmente allo Stato o ad altra persona giuridica pubblica, ma è destinato agli usi della collettività, a servirne direttamente gli interessi. In questo secondo modello, a differenza del primo, prevale il profilo della destinazione del bene a determinati usi prestabiliti rispetto alla sua utilizzazione nell'interesse del soggetto proprietario che è, invece, del tutto recessivo: una sorta di imputazione formale, si potrebbe dire, che non incide, se non in termini marginalissimi, sull'utilizzazione del bene.

Però anche in questo secondo modello, la titolarità del bene, il titolo di appartenenza formale, spetta ad un soggetto giuridico che, almeno da noi, è tradizionalmente identificato nello Stato. Il demanio pubblico deriva dall'antico dominio della Corona sui beni che appartenevano al Sovrano ed era disciplinato in modo del tutto derogatorio rispetto al diritto comune (inalienabilità, imprescrittibilità ecc.). Con la celebre legge rivoluzionaria in data 22 novembre 1790 furono individuate le categorie di beni necessarie agli interessi della collettività (demanio pubblico: *domaine de la Nation*), per ciò ascrivibili a tale categoria e al relativo regime, in quanto *insuscettibles de propriété privée*; tutto il resto essendo invece destinato al commercio giuridico, cioè ricondotto senz'altro al diritto comune.

Il demanio pubblico, con tutti i beni che lo compongono, viene attribuito allo Stato (in luogo del Sovrano) e destinato agli usi della collettività. Il contenuto di tale normativa corrisponde grosso modo all'art. 538 del codice di Napoleone e successivamente dell'art. 427 del nostro codice civile del 1865.

Il terzo modello è la proprietà collettiva, il dominio collettivo. Qui le cose cambiano, perché il bene non appartiene, e non è formalmente imputato, a un soggetto giuridico, sia esso persona fisica o persona giuri-

dica. Il bene appartiene ad una collettività, cioè ad un insieme di persone fisiche, le quali in un determinato momento storico e in una determinata situazione geografica si trovano a vivere su un determinato territorio, che hanno appreso originariamente, per far fronte alle loro esigenze di vita. La collettività, o come preferisco dire, la comunità di abitanti, non è formata da persone individualmente nominate, differenziate, ma è formata da tutte le persone che si trovano a vivere in un determinato momento storico in quel determinato luogo, comunità indifferenziata, perciò, non chiusa dell'ambito di una serie di persone fisiche, ma tendenzialmente aperta a tutti coloro che stabilmente risiedono sul territorio di riferimento.

Tra il dominio collettivo e il dominio individuale, privato o pubblico che sia, vi sono alcune differenze fondamentali. Anzitutto, nel dominio collettivo, il singolo ha poteri di utilizzazione estremamente limitati sulla cosa, perché la sua utilizzazione deve convivere con quella degli altri, ed è quindi regolata in maniera tendenzialmente rigida, da norme, statuti, regolamenti, in maniera tale che possa, appunto, convivere con gli interessi di tutta la collettività della quale fa parte. In secondo luogo, nel dominio collettivo risalta fondamentalmente la destinazione della cosa nella sua oggettività, che tende a identificarsi nelle potenzialità naturali della stessa. È la cosa che fornisce le *utilitates* sue proprie, il bosco, il pascolo, la semina e i membri della collettività godono della cosa nel loro proprio e singolare interesse sulla base delle potenzialità che la cosa stessa è in grado di fornire.

Mentre nel dominio individuale viene in primo luogo il soggetto, il soggetto titolare del bene che ne è il padrone. Nel dominio collettivo viene in primo luogo la cosa nella sua materialità, nella sua funzionalità originaria, e l'interesse del soggetto è in qualche modo subordinato all'interesse della cosa, se così può dirsi.

Nella proprietà collettiva, il problema della destinazione del bene diventa fondamentale. D'altra parte, in questa forma di appartenenza, il singolo membro della collettività, non ha poteri di disposizione del bene, non può averne, perché il bene appartiene alla collettività tutta intera. Il singolo può godere della cosa e laddove è possibile disporre soltanto del suo uso cioè di quella porzione delle complesse *utilitates* che la cosa è in grado di fornire e di cui egli può godere compatibilmente con gli interessi di tutta la collettività. Il rapporto non è diretto tra il soggetto e il bene, ma tra il soggetto e un uso, uno degli usi o più usi possibili che il bene nella sua materialità (la cosa) può fornire. Qui, su questo rilievo concettuale, c'è l'origine del concetto dell'uso civico, che ha natura dominicale, pur essendo un diritto d'uso.

Tutto ciò possiamo considerarlo come una premessa di carattere teorico

dei problemi che dobbiamo trattare. Anzitutto, occorre brevemente ricordare le linee della formazione del sistema positivo in Italia, grosso modo, negli ultimi due secoli. A tal fine occorre prendere le mosse dal concetto di demanio pubblico, il cui regime nella nostra esperienza (a differenza di quella francese) viene in parte traslato sulla proprietà collettiva.

Il demanio pubblico, come si è accennato, si forma come concetto e come insieme di istituti nella Francia rivoluzionaria. Prima il tutto apparteneva alla Corona e quello che apparteneva alla Corona, a prescindere dalla sua natura e dalle sue possibili destinazioni, era dotato del carattere della inalienabilità e della imprescrittibilità. La Rivoluzione volle privatizzare, commercializzare i beni già appartenenti alla Corona nell'interesse dello sviluppo economico borghese e stabilì la regola, che è all'origine della dottrina moderna del demanio, che soltanto quei beni già appartenenti alla Corona e passati alla proprietà dello Stato i quali avessero caratteristiche tali da renderli necessari ai bisogni della collettività, soltanto essi conservassero i tratti della disciplina di tutela, imprescrittibilità, inalienabilità, ecc. prima comuni a tutti i beni della Corona. E quindi i fiumi, la spiaggia del mare, le strade, i porti, le fortezze, gli apparati militari, ecc. confluiscono nel demanio pubblico. Tutto il resto rientra nella disciplina comune dei beni privati e diviene oggetto di commercio giuridico.

Da questa fondamentale scelta politica del legislatore rivoluzionario che poi si tradusse in alcune norme del codice di Napoleone e dopo vari passaggi è finita nel nostro codice civile, da una parte nasce la dottrina moderna del demanio pubblico, dall'altra inizia il predominio storico della proprietà privata come modello tipico e normale appartenenza e di gestione dei beni, negli ultimi due secoli.

In questo quadro, e in questa prospettiva storica, la proprietà collettiva che pur nell'antico regime aveva avuto un'importanza consistente nella vita economica e sociale prima ancora che giuridica, si marginalizza, quasi scompare; nel codice di Napoleone non se ne parla, nelle leggi rivoluzionarie non se ne parla, sembra scomparire dall'orizzonte del legislatore positivo.

In Francia, effettivamente, dopo le leggi rivoluzionarie e il codice di Napoleone, la proprietà collettiva non ha più avuto una sua normazione definita ed è rimasta disciplinata nelle diverse zone del Paese da statuti e consuetudini assai differenziate tra loro, ma sempre rapportabili, quanto ai principi, all'ambito del diritto comune.

Del tutto diversa è stata la vicenda italiana e in parte anche quella spagnola che in materia, a differenza che nei restanti aspetti del diritto dei beni pubblici, si è fortemente distanziata dalla dominante tradizione



francese. Da noi, come ben noto, alcune leggi adottate dai napoleonidi regnanti a Napoli, Giuseppe e poi Gioacchino – leggi sicuramente attuative dei principi rivoluzionari in materia di proprietà privata e di soppressione dei vincoli della feudalità – intesero però salvaguardare la tradizione giurisprudenziale e anche culturale tipicamente napoletana che risaliva ai grandi giureconsulti del '600; tradizione che aveva teorizzato il principio che le comunità di abitanti, pur inserite nell'ambito del dominio feudale, fossero titolari di diritti inalienabili e imprescrittibili circa l'uso delle terre circostanti, diritti essenziali per la vita stessa delle comunità. Accanto ai diritti feudali del signore, sulla terra coesistono i diritti della collettività aventi ad oggetto gli usi fondamentali che una determinata terra può prestare agli uomini: il fare la legna, il pascolare, il seminare, il tagliare l'erba e così via. Una volta soppresso il regime feudale, con la legge fondamentale del 2 agosto 1806, fu stabilito che nell'ambito di ciascun dominio feudale dovesse essere riservata una parte del relativo territorio alle comunità su di esso insediate. Quindi ciascun territorio feudale veniva diviso in due porzioni, l'una assegnata in proprietà individuale privata all'ex feudatario, l'altra assegnata in proprietà collettiva alla comunità di abitanti insediate nell'ambito del feudo (legge 1 settembre 1806, e success. d. 8 giugno 1807; d. 3 dicembre 1808; d. 10 marzo 1810).

La comunità di abitanti viene rappresentata, nel sistema delle leggi napoletane, dal comune amministrativo, l'antica università: che però non diventa titolare delle terre a titolo individuale (come per il restante suo patrimonio), ma costituisce un mero centro di imputazione, si direbbe oggi, in rappresentanza della collettività.

Sulla base di queste leggi, la successiva giurisprudenza, e soprattutto la Commissione feudale istituita dal Murat (con d. 11 novembre 1807), teorizzò che i beni attribuiti ai comuni a seguito della divisione feudale fossero oggetto di diritti spettanti agli abitanti del comune stesso (comunità di abitanti), denominati usi civici (l. 1806, art. 15; d. 1807, art. 1, art. 4, art. 12; d. 1808, art. 2; d. 1810 artt. 11 ss) ossia diritti di natura dominicale perché rappresentativi dell'appartenenza del bene alla collettività. Insomma ciascun membro della collettività ha diritti d'uso che derivano dalla situazione di dominio della collettività in quanto tale. "Gli usi civici dei comuni sui demani degli ex baroni e delle chiese .. come riserva più o meno estesa del dominio, che le popolazioni rappresentavano sulle terre, o come riserva apposta dal concedente per conservare alle popolazioni stesse il mezzo di sussistere..." (art. 11, d. 1810).

Ciò comporta una serie di conseguenze. Ad esempio il diritto d'uso, in quanto diritto a carattere dominicale è imprescrittibile, appunto perché ha in sé le caratteristiche della proprietà (è diritto *in re propria*) e non

del diritto sulla cosa altrui. E ancora, rileva il fatto che il comune sia soltanto l'ente rappresentativo della collettività e perciò titolare di poteri di gestione dei beni, ma non di poteri di disposizione: i beni appartengono alla collettività e non all'ente e perciò sono indisponibili dall'ente se non sulla base di certi procedimenti che garantiscono gli interessi della collettività. Viene esteso a questi beni quello che noi denominiamo con qualche imprecisione regime demaniale, che significa inalienabilità, imprescrittibilità, autotutela, ecc., regime del tutto simile a quello proprio dei beni del demanio pubblico.

Questa vicenda normativa che caratterizza il nostro sistema rispetto a quello francese: in Francia la proprietà collettiva viene ricondotta al diritto comune, in Italia, attraverso l'esperienza napoletana, la proprietà collettiva viene condotta nell'ambito del diritto pubblico e tutelata secondo il modello demaniale.

E il diritto dei singoli sui beni collettivi diventa diritto di natura pubblicistica, tutelato dalla legge in modo del tutto differenziato rispetto agli istituti del diritto comune. I beni dal canto loro vengono tutelati nella loro destinazione come beni agro-silvo-pastorali, nella loro idoneità cioè a produrre *utilitates* oggetto del diritto d'uso dei singoli.

Negli altri Stati preunitari, non si rinviene tuttavia una vicenda normativa assimilabile a quella napoletana (e con lievi differenze a quella siciliana). Di particolare interesse, l'esperienza sarda dove istituti assimilabili alla proprietà privata individuale avevano avuto un'applicazione limitatissima e del tutto marginale, sino all'adozione dei vari provvedimenti detti "delle chiudende" (a partire dall'Editto in data 6 ottobre 1820) che consentirono la chiusura, a determinate condizioni, da parte dei possessori dei terreni, a che se gravati da usi collettivi, consolidando la proprietà privata, come più compiutamente sancito dalla Carta reale in data 26 febbraio 1839. Con l'autorità della legge, l'abuso dell'appropriazione da parte del più forte (si ricordino sempre le drammatiche pagine del Capitale di Marx sulle *enclosures* nell'Inghilterra del '600 e del '700) fu così sanzionato, sia pure con i migliori propositi di sviluppo economico e di miglioramento dell'agricoltura. Tuttavia gli usi delle popolazioni (c.d. *ademprivi*) furono in vario modo tutelati e ne fu disciplinato l'esercizio, pur in un'impostazione normativa fortemente favorevole all'appropriazione individuale delle terre.

Mentre, nello Stato pontificio, la vivace presenza di comunità e università agrarie esercenti usi collettivi sui territori soggetti o meno al vincolo feudale era tutelata da una normazione del tutto particolare.

La successiva esperienza del nostro sistema positivo, si snoda attraverso due periodi. Il primo sino all'adozione del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751, conv. in legge 16 giugno 1927, n. 1766, nel quale restarono in vita regimi

giuridici plurimi nella materia, nelle diverse parti del Paese (e in assenza di regimi speciali, quali quelli ricordati, l'applicazione della legge comunale e provinciale (vedi art. 112, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A) portava, secondo il sistema francese, alla patrimonializzazione in favore dei comuni dei beni e dei diritti civici); il secondo, a seguito dell'approvazione di detta legge, si caratterizza per l'estensione a tutto il territorio nazionale, con una serie di modifiche e aggiustamenti, del modello della proprietà collettiva di diritto pubblico, diremmo oggi, derivante dalla tradizione napoletana.

L'istituto, quale noi oggi lo conosciamo, consta dei seguenti caratteri, propri dei beni pubblici per destinazione.

Questi beni sono *incommerciabili*, nel senso che sono inalienabili e non possono costituire oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi stabiliti dalla legge; non possono essere sottratti alla loro attuale *destinazione d'uso* agro-silvo-pastorale, salve le apposite procedure previste dalla legge (art. 12, comma 2, l. 1766/27); possono essere oggetto di speciali provvedimenti amministrativi e giurisdizionali che ne assicurano la tutela (art. 30, l. cit.); inoltre, il sistema della legge del '27 sottopone i beni collettivi ad un regime di sistemazione generalizzata che preordina i beni stessi ad una fruizione programmata.

Sotto il profilo soggettivo, con riferimento all'ente gestore dei beni, abbiamo una situazione molto differenziata. Infatti, nella realtà meridionale il soggetto gestore è rimasto il comune in quanto rappresentativo della comunità di abitanti: il comune come ente, ovvero il comune attraverso le organizzazioni frazionali, che si chiamano amministrazioni separate dei beni frazionali. Nella realtà dell'Italia centrale, si sono formate delle organizzazioni particolari che gestiscono questi beni, che si chiamano università agrarie, disciplinate da alcune leggi della fine dell'800 che seguono un'impostazione ormai da ritenere del tutto superata, assoggettando queste organizzazioni a una disciplina del tutto analoga a quella vigente per i comuni.

Nella realtà dell'Italia settentrionale viceversa dove abbiamo alle spalle una tradizione storica molto diversa, si sono formate organizzazioni per la gestione dei beni tra loro assai diversificate, alcune invero di estremo interesse anche come possibili modelli da adottare nelle altre realtà. Si possono ad esempio considerare le Regole della regione Veneto, a Cortina o nel Comelico. Organizzazioni che hanno una struttura molto flessibile che sono disciplinate non dal diritto pubblico, come i comuni o le università agrarie, ma dal diritto privato; e ciò rende evidentemente del tutto diverso il loro modello di azione. Però che anche in quelle realtà, la disciplina oggettiva dei beni agro-silvo-pastorali viene considerata come disciplina pubblicistica e i beni sono tutelati nella loro desti-

nazione e nella loro appartenenza collettiva: sono inalienabili, imprescrittibili e vincolati alla destinazione agro-silvo-pastorale.

Questo nelle sue grandi linee è il quadro della nostra materia. Credo possa essere ascritto ad onore del sistema legislativo del nostro Paese (e questo ci viene riconosciuto dai colleghi stranieri) l'aver salvato nei secoli questa disciplina risalente e preziosa che costituisce l'istituto positivo della proprietà collettiva di diritto pubblico, istituto che in altri paesi dell'area non è conosciuto e che oggi può tornare estremamente utile in una prospettiva di sviluppo.

Anzitutto, dobbiamo considerare, anche in una prospettiva di carattere più politico, che nonostante le incurie, le ruberie, gli abusi che si sono succedute nei secoli, questa disciplina ha consentito la salvaguardia, anche sotto il profilo ambientale di alcuni milioni di ettari: molte parti del territorio nazionale, dalla stessa Sardegna dove risultano 400.000 ettari di terre collettive, alla preziosa valle d'Ampezzo che non sarebbe quella che è se la natura collettiva dei pascoli e dei boschi che circondano Cortina non ne avesse consentito la salvaguardia dallo sfruttamento capitalistico. Si tratta di beni che possono essere grande fonte di ricchezza se ben utilizzati. Ma la disciplina che ci viene dalla tradizione deve essere adesso aggiornata, adattata alle esigenze moderne.

Soprattutto deve cambiare il nostro approccio verso questa disciplina, verso lo stesso settore dei beni e degli usi civici, spesso guardato come un vincolo e un intralcio anziché come una grande opportunità per il Paese.

Dobbiamo guardare a questo patrimonio come fonte di ricchezza e di sviluppo economico, tenendo ferma la portata delle norme vincolanti della disciplina che esprimono le esigenze della tutela, ma inserendo in essa elementi nuovi che consentano l'utilizzazione dei beni come oggetto di iniziative economiche e perciò di sviluppo.

Lo spazio che si apre di fronte a noi è dato dall'economia di montagna. Su questo punto, come ben noto, si apre un grande problema della politica economica e sociale del Paese, quello di far rinascere sul piano economico la nostra montagna e le nostre zone interne che oggi vivono soltanto dove vi è stata una possibilità di sviluppo turistico. Altrove ancora non si sono trovati strumenti di intervento, possibilità di lavoro e di sviluppo. Credo che si debba riprendere la zootecnia di montagna e di media collina, la pastorizia, gli allevamenti bradi, per secoli grande patrimonio e fonte di ricchezza. Credo bisogna riprendere la forestazione che può dare ottime occasioni di lavoro e nello stesso tempo costituisce strumento indispensabile di salvaguardia ambientale.

Tutto questo è reso possibile dalla permanenza dei grandi patrimoni boschivi e pascolivi delle zone interne, quasi tutti di proprietà collettiva

per i quali occorre trovare forme organizzative della gestione e dell'uso che si adattano alle nuove esigenze economico-produttive. In particolare, non mi sembra che il comune possa efficientemente adempiere alla gestione di questi patrimoni, trattandosi di un ente amministrativo che agisce secondo una logica ben diversa da quella imprenditoriale, così come non è idonea l'amministrazione separata dei beni frazionali, disegnata dalla legislazione sullo schema dell'ente comune. Si tratta invece di individuare forme che consentano al meglio la gestione produttiva; senza perciò sacrificare la forma di appartenenza e le esigenze di tutela di tali beni; forme che in alcune parti di Italia sono state individuate: basti pensare alle regole del Cadore o di Cortina.

Ci vuole dunque un intervento normativo che modifichi la vigente legge del 1927 e in tema si registrano diverse proposte di legge, le quali tuttavia stentano ad imporsi all'attenzione del legislatore nazionale. Anche se non va sottaciuto che la legge sulla montagna (l. 31 gennaio 1994, n. 97) ha previsto espressamente la possibilità di affidare la gestione dei beni silvo-pastorali a comunità di utenti in forme economico-produttive, sottraendo la gestione al comune. Tuttavia, ad oggi, solo poche regioni hanno provveduto a legiferare in materia, attuando il disegno della legge sulla montagna. E credo che questa inerzia sia un grave ostacolo all'utilizzo produttivo di questi beni che invece rappresentano un'importante risorsa per lo sviluppo locale e nazionale.

Ed infatti è proprio la gestione produttiva che consente nei fatti di superare la concezione di tali beni come un vincolo allo sviluppo a favore di un'idea nuova che incentra su questi beni la rinascita della grande tradizione delle zone montane. La gestione produttiva può far tornare i giovani alle zone interne del Paese, offrendo nuove possibilità di lavoro e di sviluppo, sempre nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale e delle tradizioni e delle culture locali.