

I DEMANI CIVICI E LE PROPRIETÀ' COLLETTIVE: UN DIVERSO MODO DI POSSEDERE, UN DIVERSO MODO DI GESTIRE

di Luigi Oliveti

Debbo ancora una volta ringraziare il prof. Pietro Nervi per la preziosa opera intrapresa a favore degli usi civici e delle proprietà collettive.

Lo faccio a titolo personale, quale portavoce dei dirigenti regionali cui è affidata la materia degli usi civici e dell'Associazione degli enti toscani titolari di beni collettivi.

Prima di entrare nello specifico argomento della Riunione, vorrei soffermarmi brevemente su alcune riflessioni riguardanti le proprietà collettive. Queste rappresentano certamente "un altro modo di possedere "; ma più spesso, nelle zone più interne e disagiate, rappresentano "il diritto di chi non possiede". Alle popolazioni rurali, usurate del territorio di cui disponevano, naturalmente e di diritto, spesso non resta ora che elemosinare il territorio che è indispensabile per qualsiasi sviluppo che consenta di permanervi. Quel che è grave è che il più delle volte sono state e sono le istituzioni pubbliche a privare i residenti del loro territorio e del diritto d'uso di questo; quasi sempre queste, da tutori istituzionali dei diritti delle proprietà si sono trasformati in enti che hanno favorito gli abusi e le usurpazioni.

Con questa affermazione non si vuole disconoscere il merito dell'ex A.S.F.D. o, ora, di qualche Regione che hanno operato spesso una trasformazione positiva di molti territori montani. Si vuole soltanto invitare tutti a una riflessione profonda circa la necessità di restituire alle popolazioni residenti il diritto d'uso e la gestione del loro territorio. Resta indifferente l'intestazione delle terre ormai assegnate catastalmente a Enti, Pubblici, quel che conta è il diritto di disporre di queste terre.

Sarebbe auspicabile, ed è ciò che i funzionari regionali chiedono, che le terre di antiche origine collettiva, pur rimanendo intestate all'Ente formalmente "proprietario", siano volturate a catasto con la dizione: "Regione (o Comune, o Ministero, o altra Istituzione Pubblica)...: per l'uso della popolazione di". Ma questo è un tema troppo specialistico per non diventare velocemente isoterico, ed essere liquidato come demagogico e utopistico!

Per le terre collettive si intrecciano mille disposizioni legislative, che non facilitano di certo l'identificazione della diversa profondità che è sempre esistita tra la legislazione e le pratiche gestionali effettivamente adottate: la discordanza tra il diritto e l'uso è un elemento caratterizzante dei beni collettivi, e non deve essere usato come elemento di disturbo nella gestione del territorio, che se affidato alle norme degli Statuti propri delle diverse comunità risponde sempre ai bisogni delle popolazioni e alla conservazione dell'ambiente.

Concludo queste modeste riflessioni con la considerazione che il dibattito sulle terre collettive è soprattutto di natura politica, e che i lavori "scientifici" hanno sempre fatto gli interessi degli occupatori, o usurpatori, termine ora passato persino di moda! Non sarà così questa volta, almeno lo si spera, perché il dibattito è guidato dalla Università di una Regione che dell' "autonomia" ne ha fatto bandiera.

Si deve riflettere ancora, e in modo più approfondito sulla discordanza esistente tra il diritto di proprietà ed il diritto d'uso sulle terre collettive. Ora che la proprietà delle terre agro-silvo-pastorali,

tende ad assumere sempre minore valenza economica generale, è auspicabile un atteggiamento di verso della politica, per operare quella rivoluzione fondiaria che vede le collettività locali nuovamente protagoniste della gestione del proprio territorio, per trarne tutte le opportunità offerte da questo per un vivere migliore, nel rispetto dell'ambiente e a difesa, anche, delle altre popolazioni insediate nei più ricchi fondovalli, o nei planizi.

L'impatto politico di questo argomento deve consigliare agli studiosi a un approccio oggettivo e rigoroso, per evitare il dominio delle passioni, con un lavoro comune di studiosi dalle vedute scientifiche diverse, soprattutto scevri da interessi di bottega, che molto spesso, ora, vanno ad insinuarsi nella materia degli usi civici che è già di per sè di difficile approccio.

Ma ora passiamo al tema di questa "Seconda riunione", che va a toccare il grande problema degli usi civici: la gestione dei patrimoni collettivi. Questo, come si è già accennato, è un problema prima politico (perché nel nostro Paese tutto è prima politico!), e soltanto poi tecnico. Il problema della gestione dei patrimoni collettivi, siano essi agro-silvo-pastorali che di qualsiasi altra natura, se non lo si conduce in termini concreti, e comprensibile soprattutto agli umili operatori, rischia di diventare ozioso ed inutile, o addirittura dannoso per l'inevitabile disinteresse che si verrebbe a creare nei proprietari di questi beni.

Sono tanti coloro che si sentono interessati a questi patrimoni: i titolari di beni per il loro diritto di goderne le utilità come di una proprietà "privata" gli "ambientalisti" per il vincolo paesistico attribuito a questi beni dalla legge "Galasso", la gente in genere per il diritto naturale di tutti di godere dei beni offerti dalla natura e che hanno funzione pubblica, le Istituzioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, etc. etc. etc.) per il dovere sentito di interferire in ogni cosa di incerta appartenenza.

Sono troppi coloro che si interessano a questi patrimoni!.

Per i più svariati motivi, e troppi non sarebbero, e forse sarebbe da considerarsi addirittura positivo l'interessamento così diffuso per questi beni, se si avesse chiarezza sulle caratteristiche dei beni collettivi e sulle competenze di ognuno di coloro che debbono o vogliono interessarsene. Parlando e discutendo, a tutti i livelli e da parte di tutti, l'entità di questi beni si è ormai ridotta a dei reperti da trattare solo nella Storia del diritto, quello perduto.

I cultori del diritto, ai quali io semplicemente manovale dei diritti collettivi mi appello, debbono affrontare il problema, derimendo le tante incertezze, mettendo dei punti fermi che diano certezze a tutti coloro che sono interessati alla proprietà collettiva.

Si rifletta un po' sul paradosso in cui si opera: gli innumerevoli dubbi non sono dei titolari di questi beni, perché questi sanno esattamente di che si tratta; i dubbi li hanno soltanto coloro che ad "alto livello" si occupano di questa materia! E' come dire che sulla paternità dei figli ne hanno certezza solo i genitori, mentre tutti gli altri ne dubitano. Anche in questo caso il problema sembrerebbe inesistente, se socialmente in alcuni ambienti non se ne avessero gravissime ripercussioni negative.

Si affrontino i problemi e si dia ad essi una risposta chiara, scevra da interessi..... "culturali", e con la massima obiettività, partendo dalla convinzione che quando si parla di proprietà collettive, non si parla di cose di tutti e quindi di nessuno.

La superficiale e semplicistica conclusione che si tratti di cose di nessuno, rappresenta il maggior danno per i demani collettivi.

Si affronti, per prima cosa, il problema della natura giuridica dei beni collettivi, e si abbia il coraggio di dire chiaramente che il codice non lascia scelta che tra proprietà "pubblica" e proprietà "privata". Non esiste un'altra fattispecie giuridica dove poter collocare questi beni! Nel dover inevitabilmente scegliere fra proprietà pubblica o privata, la proprietà collettiva, dovendo essere fruita dal singolo titolare del diritto d'uso, a beneficio proprio quale condomino del bene, non può che allocarsi tra i beni privati.

In questo, ha ragione Ugo Petronio quando sostiene che la proprietà collettiva non è una terza fattispecie giuridica.

E' solo una proprietà privata appartenente ad una collettività!

Che a questa proprietà si possa attribuire caratteristica di demanialità tecnica, con vincolo di destinazione e quindi anche di inedificabilità, e si possa attribuirle valenza ambientale, o una funzione pubblica, non significa necessariamente che essa debba avere natura diversa da quella privata. E' ormai dottrina consolidata e nota a tutti che molto spesso la proprietà privata, specie quando è territorio, ha anche funzione pubblica. Tutti i beni silvo-pastorali hanno una funzione pubblica; e quelli civici a maggior ragione.

Ciò è opportunamente ricordato dalla Legge Galasso dell' ottantacinque.

I "cultori" di questa materia hanno scritto troppo su questo argomento, senza mai però affrontarlo con chiarezza, anzi restando sempre sull' indefinito. Ciò non è di certo dovuto a ignoranza, ma a un atteggiamento culturale contrario a concepire la proprietà collettiva come proprietà privata.

Il Parlamento più volte si è occupato del problema, anche se non organicamente. Il riconoscimento dell'autonomia statutaria delle Regole Cadorine nel 1971 e l'attribuzione della natura giuridica privata degli enti titolari di beni collettivi dell'ultima legge della montagna del 1993, sono coerenti con quanto fin ora si è detto.

Bando ad ogni posizione incerta ed equivoca e si addivenga a dettati certi e di facile lettura. Non si tema "l'autonomia statutaria" delle istituzioni titolari di beni collettivi; perché queste istituzioni rappresentano gli interessi vivi delle popolazioni rurali, e solo gli interessi vivi e reali danno significato ai beni. Il vincolo di destinazione e la caratteristica demaniale dei beni collettivi sono più che sufficienti ad assicurare la loro funzione pubblica, che trascende il puro e semplice diritto di proprietà, per il preminente valore ambientale sull'uso dei beni ricordata opportunamente di recente dalla Corte Costituzionale.

Si tratta di un altro modo di possedere!

Si tratta di una proprietà privata da gestire collettivamente, per i bisogni dei singoli e dell'intera collettività; si tratta di "possedere" beni che trascendono la proprietà privata pura e semplice; si tratta di Beni Collettivi!

Sembrerebbe che io abbia dimenticato il tema che mi ero proposto di trattare, quella della gestione di questi. Così non è!

Quanto si è fin'ora detto è premessa indispensabile e propedeutica alla trattazione del problema della gestione dei patrimoni collettivi.

Un'altro modo di gestire!

Vi sono diversi modi di gestire i beni collettivi? Il sol fatto che ci si ponga la domanda, lascia intendere che ancora non si comprende la natura giuridica di questi beni. Ed è, purtroppo, così! E' come se noi in questa sede ci si chiedesse quale gestione debba avere la foresta del signor Pinco Pallino, e quale gestione debbano avere i beni del tal altro signore.

Se la domanda la si pone ad un utente di beni collettivi, la risposta sarebbe svelta e sicura: "Quella che garantisce il maggior reddito, nei tempi voluti e nelle quantità volute, compatibilmente con la conservazione e la riproducibilità dei beni, con tutte le sue potenzialità produttive".

Per la gestione dei beni silvo-pastorali, si debbono seguire i dettati delle leggi forestali che assicurino gli interessi delle popolazioni e la conservazione dei beni stessi.

Il problema della gestione dei beni collettivi presenta due aspetti particolari, quello politico-amministrativo e quello strettamente tecnico-economico.

Il primo dovrà essere regolato dallo Statuto che gli Enti di gestione dovranno darsi autonomamente, ed a sottoporre all'approvazione della Regione a garanzia che le norme statutarie sono rispettose dei diritti della intera collettività titolare del diritto d'uso dei beni. La Regione, cioè, dovrà solo sostituirsi, per rappresentarla, all'assemblea degli utenti, laddove non venga riproposta dagli Statuti. Nessuna interferenza politico-amministrativa dovrà esserci nella gestione dei beni collettivi da parte di chicchessia.

Il secondo aspetto, quello tecnico-economico, dovrà rispondere alle norme di buon governo dei beni privati, che dovranno assicurare, come già detto, nel rispetto delle norme forestali, una buona gestione tecnico-economica.

Con quanto si è detto si vuole affermare che lo Statuto degli enti di gestione dei beni collettivi non potrà che demandare a organismi tecnici le modalità di gestione, cioè "il modo di gestire". L'Ente di gestione dovrà soltanto limitarsi a rappresentare le esigenze della popolazione e di bilancio, che entrambe faranno da guida, nei limiti del possibile, per l'organo tecnico.

Affronto da decenni questi problemi, e da molti me ne occupo. stupisce che si voglia ricercare del nuovo nel problema della gestione dei beni che sono prevalentemente di natura agro-silvo-pastorale, quando di nuovo non c'è altro che le mutate esigenze delle popolazioni "proprietarie"; Le regole di gestione non hanno nulla di nuovo.

La legge vigente del '23 è chiara. Essa vuole che i beni collettivi abbiano una corretta gestione tecnica. Prevede addirittura contributi fino al settantacinque per cento per far fronte agli oneri di questa gestione. La nuova legge della Montagna ribadisce questo concetto.

Or dunque, dove trovano fondamento tanti dubbi e tante domande? Anche questa mia ultima domanda trova risposta semplice per coloro che hanno vissuto le vicende legislative degli ultimi decenni.

La questione tecnica della gestione dei beni agro-silvo-pastorali, siano essi collettivi che pubblici, è stata trasformata in gestione politica! Si sono soppressi i Consorzi forestali diretti da professionisti specializzati, se ne è impedita la nascita di nuovi, e si è demandata la gestione dei complessi agro-silvo-pastorali alle Comunità montane. Così in Toscana, così in Umbria, così in Calabria, così altrove!

Ora che il denaro pubblico da sperperare è finito e non resta che attingere ai fondi CEE su progetti ben fatti, ora che lo spazio per le gestioni ... politiche si è ridotto notevolmente e non resta che

affidarci alla capacità imprenditoriale dei titolari di questi beni, si spera si possa recuperare la corretta gestione tecnica dei territori cui ci riferiamo.

E' proprio peccato che la crisi di un Paese debba essere accolta con soddisfazione e con speranza per un avvenire migliore che sani i danni prodotti dal passato.

Mi piace auspicare che la gestione dei beni collettivi non sia che tecnica, secondo le leggi forestali che rispettano il territorio e l'ambiente, che è la nostra casa, nel modo più vantaggioso possibile, per trattenere nei luoghi ad economia difficile le popolazioni che ancora vi sono rimaste a difendere il mondo ricco insediatisi nei fondovalli e nelle pianure. Mi piace auspicare che gli Enti cui è attribuita la gestione dei beni civici, riconquistata la loro autonomia e liberati dai poteri spuri che scoraggiano ogni iniziativa seria, smentiscano la convinzione di comodo, di molti, che gli aventi diritto del sistema collettivo non siano i migliori interlocutori per forme di governo del territorio rispettoso dell'ambiente e delle esigenze economico-sociali delle popolazioni che vivono ancora nelle zone rurali distanti dai centri urbani.

Grazie.

Notizie sull'autore

dott. LUIGI OLIVETI

Dirigente dell'Ufficio Usi Civici della Regione Toscana

Indirizzo : via di Novoli, 53; 50127 FIRENZE