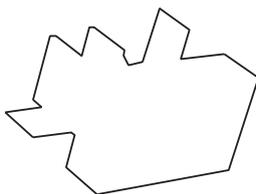


A photograph of a forest with tall, thin trees and a mossy ground. The trees are mostly vertical, with some thicker trunks in the foreground. The ground is covered in green moss and ferns. The lighting is soft, suggesting a forest interior.

Le proprietà collettive tra spazio e società

di Francesco Minora

professional Dreamers



Le proprietà collettive tra spazio e società / Francesco Minora

ISBN 978-88-904295-4-5

published under CreativeCommons licence 3.0

by professionaldreamers, 2011

Progetto grafico | Mubi

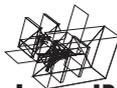
Picture Credit | courtesy APT Fiemme

www.professionaldreamers.net



Le proprietà collettive tra spazio e società: temi e questioni di rilevanza territoriale

di Francesco Minora



professionalDreamers



Premessa

Lo scopo principale di questo scritto è quello di fornire alcuni spunti di riflessione circa l'attualità delle proprietà collettive in merito a temi e questioni di rilevanza territoriale¹. È mia convinzione infatti che le proprietà collettive rappresentino un "fatto sociale formato nello spazio" (Bagnasco 1999) e come tale possano essere studiate, con tutte le implicazioni metodologiche che questo comporta. Le proprietà collettive sono considerate dalla letteratura di settore come delle istituzioni. Tuttavia, ripercorrendo velocemente i contributi attorno al concetto di "istituzione", emergono almeno due concezioni differenti: quella istituzionale rigorosamente intesa (North 1994), volta alla formulazione di regole, e quella organizzativa (Selznick 1957), volta alla definizione di meccanismi utili alla gestione del bene.

In questo studio, le proprietà collettive sono state ridefinite in maniera sintetica come delle "associazioni istituzionalizzate", cercando di fare emergere con questo termine l'idea che prima di tutto, dietro alle istituzioni, vi siano delle comunità, cioè delle "associazioni di individui", e che tali comunità abbiano deciso di strutturarsi secondo delle regole tramandate nel corso dei secoli e depositate nella tradizione orale e scritta, cioè appunto si siano "istituzionalizzate". Più precisamente le proprietà collettive sono state studiate come delle organizzazioni umane dotate di una propria storia, adattabili alle situazioni e ai contesti in cui sono insediate, in possesso di una propria ideologia, fondate su regole di funzionamento ben precise, espressione di codici valoriali e simbolici, in grado di produrre ed usare dei meccanismi di autodifesa e di promozione di sé presso le altre istituzioni e la società nel suo complesso. Le proprietà collettive sono qui intese inoltre come un ordinamento giuridico, strumento di espressione democratica al servizio di un gruppo di persone insediato in un contesto locale, finalizzato alla produzione di regole di uso di una risorsa goduta in forma collettiva il cui diritto di sfruttamento è equamente distribuito tra i membri della comunità, ma in cui il bene viene posseduto in forma indivisa.

La tesi che si vuole sostenere è che le proprietà collettive siano fenomeni attuali per due ordini di motivi: attuali perché ancora esistenti e attuali perché riproponibili in contesti in cui non sono presenti. Questo breve

¹ Queste riflessioni nascono al termine di un percorso di studi condotto dall'autore durante il dottorato in Pianificazione Urbana Territoriale e Ambientale (XXI ciclo) presso il Politecnico di Milano. Una versione precedente di questo testo è apparsa in *Archivio Scialoja-Bolla* n. 1/2010 (Milano: Giuffrè).

saggio ripercorre questi due paradigmi e cerca di fare emergere alcune domande non scontate mutuate dalla persistenza storica di queste istituzioni e dalla loro capacità di interrogare ancora oggi le pratiche e le politiche di governo territoriale.

In merito alla prima delle due connotazioni di attualità, questo scritto, attraverso la disamina di due casi emblematici, cerca di investigare quali siano gli effetti che la duratura presenza di queste istituzioni ha prodotto sulla società e sullo spazio locale nel corso dei secoli. L'oggetto di studio focalizzato in questa prima parte è rappresentato dalle funzioni e dai funzionamenti delle proprietà collettive. Il tema in questione è quello della desiderabilità degli effetti dell'autogoverno di comunità locali in processi di sviluppo territoriale. L'esito di questa analisi è un elenco di dodici elementi attorno a cui appare opportuno che le antiche proprietà collettive riflettano per rispondere alle sfide che la società di oggi pone.

In merito alla seconda delle due connotazioni di attualità, questo contributo cerca di porsi la domanda se oggi abbia un senso far nascere nuove proprietà collettive, sulla base del modello e dell'esempio di quelle antiche, cercando di mettere in evidenza quali siano gli interrogativi che queste istituzioni pongono alle pratiche e alle politiche pubbliche di governo territoriale. La questione principale sollevata in questa seconda parte dello studio è quella del trasferimento e della acquisizione di beni di rilevanza pubblica da parte di comunità locali. L'esito di tale approfondimento è rappresentato dalla individuazione di tre condizioni di esistenza in base alle quali è possibile pensare di riproporre in situazioni e contesti inediti il modello di gestione del suolo che la proprietà collettiva implica.

Le proprietà collettive come esperienze di autogoverno territoriale

L'interesse attorno a cui ruota la trattazione delle proprietà collettive per chi si occupa di pianificazione territoriale è in prima istanza legata al tema dell'autogoverno. Infatti la pianificazione territoriale nasce proprio come espressione dello Stato e di fatto nega qualunque forma di governo del territorio che non possa essere ricondotta in seno alle attività di programmazione dell'ente pubblico, in particolare con l'emersione del Comune moderno.

Non a caso a partire dall'800 e per tutto il '900 si assiste ad una serie di attacchi sia da parte di enti pubblici che

privati volti alla eliminazione delle proprietà collettive che per secoli hanno assolto tale funzione. La forza e al tempo stesso la debolezza delle proprietà collettive è stata dunque quella di porsi come alternativa allo Stato e al Mercato.

Oggi si assiste ad una rivalutazione dei sistemi di gestione di risorse, prima fra tutte la terra, che si basano sulla fiducia e sulla cooperazione tra individui. La recente assegnazione del premio Nobel per l'economia a Elinor Ostrom rappresenta un indice di questo mutato sguardo. La teoria generale sul governo dei *commons*, che è stata costruita grazie soprattutto all'apporto di questa studiosa (Ostrom 2006), è che le istituzioni preposte al governo di risorse condivise funzionino in tutto il mondo in base a principi generali rilevati dalla stessa Ostrom. Tali istituzioni dimostrano di avere un certo successo nella gestione sostenibile di risorse naturali, cioè di garantire la riproducibilità nel tempo della risorsa stessa, a vantaggio delle future generazioni. Le proprietà collettive rappresentano uno degli esempi possibili di queste istituzioni.

L'idea è quindi che siccome tali istituzioni funzionano, cioè hanno garantito la riproducibilità della risorsa nel tempo, esse debbano essere considerate dallo Stato come una delle possibili alternative perseguibili per l'implementazione di politiche pubbliche di sviluppo sostenibile. Pertanto lo Stato dovrebbe dare maggior credito alla capacità della società civile di auto-organizzarsi anche su questioni che riguardano lo sviluppo territoriale.

Tuttavia tale teoria, in quanto generale, non tiene sufficientemente conto del fatto che le istituzioni preposte al governo di risorse condivise si collocano in parti del mondo molto differenti e subiscono pressioni economiche e istituzionali diverse a seconda del periodo storico e della forma di governo statale e di mercato con cui si trovano a convivere. In altre parole non è affatto detto che siccome una istituzione di proprietà collettiva esiste, essa sia stata in grado di garantire la riproducibilità della risorsa affidatagli. Il concetto di riproducibilità della risorsa è mutevole in relazione al valore economico che la risorsa ha per quel determinato periodo storico. Il successo di una istituzione di proprietà collettiva si dovrebbe quindi misurare anche sulla base della sua capacità di reinventare il senso e il valore del bene affidatogli a seconda dei cambiamenti sociali, economici e territoriali.

I casi di cui si parlerà nelle prossime pagine sono collocati in Italia, un paese del cosiddetto "mondo avanzato". Essi mostrano come i boschi e i pascoli, ad esempio, oggi abbiano più valore per il paesaggio che compongono

che non per la quantità di legname o di fienagione prodotto. Le due dimensioni non sono slegate. Al contrario il paesaggio è anche l'esito del particolare tipo di materiale che lo struttura: un particolare tipo di essenza arborea, il succedersi di spazi vuoti coltivati a prato con spazi boscosi. Tale dimensione è strettamente correlata alle scelte gestionali di coloro i quali detengono la proprietà del suolo. Riprodurre la risorsa significa dunque non solo preservarla, ma anche rinnovarla in un nuovo quadro di senso sociale ed economico. In altre parole può accadere che alcune istituzioni di proprietà collettiva siano chiamate a valorizzare (Leone e AGEI 1988) la risorsa affidatagli dalla comunità locale.

Sulla base di questa osservazione si è quindi ritenuto opportuno approfondire quel particolare tipo di proprietà collettive che manifestasse in maniera più evidente principi di organizzazione di comunità locali che prevedessero il vincolo, per i membri della stessa, di miglioramento e di accrescimento del bene fatto oggetto di proprietà collettiva. È il caso delle proprietà collettive "chiuse", come le Regole e le Partecipanze, che a differenza di quelle "aperte", come le terre civiche², manifestano espressamente tale vincolo (Giacomelli 1992).

Figura 1. Rappresentazione sintetica di alcuni regimi di collettivo godimento della risorsa terra



² Sulle distinzioni tipologiche di terre di collettivo godimento si rimanda a Tomasella (2000).

Esiste una notevole quantità di regimi di collettivo godimento della risorsa terra e in letteratura sono pochi i contributi che cercano di classificare tali situazioni. Istituzioni che hanno nomi identici possono infatti avere una struttura e funzionare secondo regole e modi del tutto diversi e, viceversa, istituzioni con nomi differenti potrebbero avere molti elementi di gestione in comune. In sintesi, non è possibile costruire una tassonomia complessiva di questa varietà, poiché la variabile della specificità locale ha un peso notevole in questo panorama.

Tuttavia, per meglio cogliere quelle che sono le specificità delle proprietà collettive chiuse selezionate per questo studio, la figura 1 propone una rappresentazione sintetica di alcuni modelli di regimi di collettivo godimento incontrati nel corso della ricerca, presenti nella realtà italiana e anglosassone. In questa immagine possiamo cogliere l'idea che vi siano almeno tre modelli cui possono essere ricondotte diverse varianti. Il *modello allusivo* è quello dove la comunità non ha la proprietà del bene, la quale è in capo ad un soggetto individuale privato. La comunità si forma sulla base di regole definite dal privato stesso il quale cerca di perseguire, nell'investimento, i propri interessi economici stabiliti sul libero Mercato. È il caso delle comunità proprietarie (Moroni e Brunetta 2008) diffuse negli Stati Uniti, ad esempio, in base alle quali vengono realizzati insediamenti per determinate categorie di utenti³. La forza su si fonda l'autogoverno di queste comunità è legato al potere di acquisto dei membri. L'insediamento deve essere attraente pena il fallimento dell'iniziativa.

Un secondo modello è quello definito *socializzante*, in cui la proprietà comune del suolo di alcuni servizi di vario genere è in capo alla comunità, la quale definisce le regole d'uso della risorsa messa in comune. Può verificarsi – come nel caso delle *common lands* o dei *village greens* inglesi o degli usi civici in senso stretto che l'antico feudatario concedeva agli abitanti del villaggio – che tali aree siano di proprietà privata individuale, come nel modello allusivo; tuttavia il potere di definire le regole e gestire il suolo di tali regimi è nelle mani della comunità locale e vi sono severe limitazione nei diritti e nelle possibilità di manovra del proprietario. Rientrano in questa categoria tutti quei regimi in cui il bene di proprietà collettiva viene usato come occasione di socializzazione e associazionismo tra gli abitanti: pensiamo all'esigenza comune degli abitanti di un villaggio rurale di provvedere alla raccolta della legna su terre civiche, o ai servizi che spingono alcuni cittadini a

3 Pensiamo ai consumatori acquirenti degli shopping mall e degli outlet village che si stanno diffondendo anche in Italia, o, ad esempio, ai turisti che si vorrebbe insediare nel borgo di Castelfalfi in Toscana (www.dp-castelfalfi.it).

costituire associazioni comunitarie (Moroni e Brunetta 2008), o ancora all'acquisizione di terre sotto forma di *trust*. In questi regimi il suolo messo in comune ha funzioni di servizio a tutta la comunità locale e si configura come una vera e propria dotazione infrastrutturale al pari di uno standard urbanistico, ma di proprietà privata appunto di un gruppo di persone ben definito: possono pertanto convivere aree private individuali (la casa e il lotto) vicino ad aree pubbliche e ad aree di proprietà della comunità (spazi ricreativi, parchi, parcheggi ecc.).

L'ultimo modello è quello *strutturale*, in cui la comunità locale, al pari della precedente situazione, ha la proprietà del suolo, ma in cui la presenza di beni messi in comune è talmente pervasiva e totale sul contesto locale che di fatto essa arriva a definire le caratteristiche sociali, economiche e territoriali della zona in cui è inserita. Ne sono esempio alcune proprietà collettive chiuse di cui diremo nelle prossime pagine.

I casi selezionati mostrano in maniera inequivocabile una forte relazione con il territorio in cui sono inserite, non solo perché le proprietà collettive hanno dimensioni notevoli rispetto ai Comuni in cui sono collocate (vedi tabella 1) e associano un notevole numero di persone, ma anche perché il modello istituzionale non è un evento singolo, bensì è ripetuto in tutta l'area. Ad esempio, tra il fiume Sillaro e il Panaro in Emilia Romagna contiamo almeno sette Partecipanze alcune delle quali si sono estinte nel '900. A Cortina invece sono presenti undici Regole di recente associate in una sola; altre Regole sono inoltre diffuse nel vicino Comelico.

La rilevanza strutturale di queste istituzioni si è inoltre manifestata soprattutto per quanto attiene la conformazione sociale e spaziale del contesto in cui sono inserite, fronti su cui la regolazione locale prodotta da queste istituzioni nel corso dei secoli, dal medioevo ad oggi, ha avuto modo di esplicitarsi. Nel caso di Cento, ad esempio, si può osservare una concentrazione di popolazione molto al di sopra della media provinciale e della città di Ferrara stessa, capoluogo di Provincia. Tale fenomeno è stato attribuito alla sistematica parcellizzazione del suolo di proprietà collettiva assegnato ad ogni avente diritto (il "capo"). Il miraggio di ottenere una porzione di suolo da coltivare ha tradizionalmente attratto abitanti dalle zone limitrofe, i quali però non avevano diritto di proprietà.

Tabella 1. Il peso strutturale delle proprietà collettive sui contesti in cui sono inserite⁴

	Partecipanza di Cento e di Pieve di Cento	Regole di Cortina d'Ampezzo
Totale (ha) superficie in proprietà collettiva	1732 + 819 = 2551	15.395
Totale (ha) superficie comunale	6.400	25.451
Tasso di copertura (sup. proprietà collettiva/ sup. totale comunale)	39,85 %	60,48 %
n. membri (anno 2001)	3084 + 1870 = 4.954	1.336
Popolazione comunale totale (anno 2009)	34.911	6.113
Tasso di incidenza demografica (n. membri/popolazione totale comunale)	14,19 %	21,85 %

A metà del '900 la disponibilità di suolo per una notevole quantità di popolazione rappresentata dalle famiglie partecipanti, la diffusione di un sistema della proprietà polverizzato su base familiare, la sostanziale assenza di classi bracciantili e quindi di forti tensioni sociali, l'insediarsi di grosse imprese del settore meccanico, hanno creato un'economia locale estremamente produttiva⁵ e dinamica, che ha consentito una trasformazione radicale della base produttiva da agricola a manifatturiera-meccanica. I partecipanti hanno avuto un ruolo determinante in questo processo, al pari delle regole secolari prodotte dall'istituzione della Partecipanza.

Anche a Cortina i regolieri e le Regole hanno avuto un peso notevole nella trasformazione del territorio in

4 Per il caso di Cento, non avendo dati disponibili circa il numero dei Partecipanti all'anno 2001, ci si è riferiti all'anno dell'ultima divisione dei capi del 1999.

5 Cento rappresenta in scala ridotta ed in maniera emblematica il fenomeno descritto da Bagnasco (1979) in *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*.

un distretto turistico. Non solo perché i regolieri sono stati tra i primi imprenditori del settore turistico, ma soprattutto perché la diffusa presenza di boschi di proprietà collettiva a corona dell'abitato ha limitato o comunque orientato le scelte di trasformazione del territorio operate dal Comune secondo una logica tesa all'equilibrio tra funzione turistica e valore ambientale.

Sulla base di queste rilevanti trasformazioni locali, nei casi individuati è comune ad entrambe le esperienze l'aver osservato fenomeni di progressivo scollamento del legame tra comunità e istituzione di proprietà collettiva. In particolare il nuovo modo di fare comunità e di associarsi non è più centrato sulla regole del sangue e del suolo, ma sulla regola dell'interesse comune. Pertanto, aderire alle attività dell'istituzione è significativo per un membro della comunità di regolieri e partecipanti nella misura in cui genera benefici dal punto di vista dello status sociale e dell'immagine (semplificando, ad esempio nel caso di Cortina, ciò significa che un regoliere, in quanto tale, è sensibile alle questioni ambientali e interessato al futuro del suo paese). Resta però il fatto che oggi è molto difficile per queste due istituzioni trovare degli interessi che associno i membri della comunità.

Alle trasformazioni di base produttiva e all'indebolimento dei legami di comunità si aggiunge inoltre il fatto che la posizione istituzione delle proprietà collettive ha subito notevoli contraccolpi nel momento in cui la funzione di governo del territorio è stata loro sottratta e assegnata all'ente pubblico, in particolare ai Comuni. Tralasciando per motivi di spazio tutte le considerazioni negative che sono state rivolte a queste istituzioni, giudicate retrograde e poco confacenti agli obiettivi di sviluppo di una società moderna, si può osservare che le proprietà collettive sono state progressivamente marginalizzate all'interno dei processi di piano.

Su questo fronte il caso di Cortina, più di quello di Cento, dimostra che oggi le proprietà collettive possono ancora dire qualcosa di significativo. Infatti l'istituzione del Parco Regionale delle Dolomiti voluto nel 1990 sui terreni di proprietà regoliera ha potuto rivalutare il ruolo delle proprietà collettive per quanto attiene le fasi di raccolta di informazione e di erogazione delle prestazioni. I contributi regionali oggi pesano molto sulle casse di questa istituzione e questa scelta – che all'epoca fu vista come il "male minore" rispetto alla perdita del controllo o comunque all'introduzione di pesanti intromissioni nelle scelte di gestione di queste aree – in realtà oggi si dimostra un'opzione felice per il ripensamento delle strategie di azione di questa istituzione nel quadro degli interventi locali. Crescono così, tra gli operatori delle proprietà collettive, nuove competenze legate alle analisi ambientali e cartografiche del territorio; così come cresce, tra gli abitanti del contesto locale, l'idea che le

Regole siano un baluardo di difesa del territorio.

Infine si manifestano tendenze che portano al ripensamento di alcune regole⁶. Il lavoro di ricerca da me condotto ha consentito di evidenziare dodici elementi su cui le proprietà collettive esistenti dovrebbero riflettere per elaborare una strategia di intervento che consenta loro di affrontare con successo alcune delle sfide che la modernità pone:

- *Criteri di accesso autodefiniti*: i criteri in base ai quali stabilire chi siano gli aventi diritto alla proprietà collettiva devono essere autodeterminati e non possono essere ammesse intromissioni da istituzioni esterne alla proprietà collettiva.
- *Gestione territoriale autodeterminata e coerente con il settore pubblico*: le proprietà collettive devono avere una sufficiente libertà di manovra nelle scelte di gestione del proprio patrimonio. Tali scelte devono in qualche misura essere coerenti con le indicazioni che fornisce lo Stato.
- *Coerenza funzionale rispetto alla tradizione*: le trasformazioni del suolo e soprattutto le trasformazioni funzionali (da agricolo a residenziale, da boschivo a turistico) dovrebbero essere ponderate alla luce della funzione tradizionale.
- *Compensazione delle trasformazioni*: le trasformazioni funzionali dovrebbero prevedere la definizione di compensazioni ambientali.
- *Diversificazione delle fonti di finanziamento*: per le proprietà collettive è fondamentale ricevere un sostegno pubblico alla propria azione, cosa questa non del tutto scontata. Tale finanziamento si rende indispensabile per fronteggiare le spese che il vincolo ambientale statale genera sul suolo di proprietà collettiva. Tuttavia per realizzare operazioni di valorizzazione territoriale appare indispensabile che le proprietà collettive si mettano alla ricerca di ulteriori fonti di finanziamento e che diversifichino il proprio bilancio.
- *Rappresentazione più efficace delle performance*: le proprietà collettive devono saper rappresentare tutte quelle dimensioni che tradizionalmente non sono fatte oggetto di rendicontazione dalle politiche pubbliche e, nello specifico, tutte quelle dimensioni che attengono allo sviluppo della comunità locale.

⁶ Ad esempio a Cortina è stato fatto oggetto di ripensamento il ruolo della donna.

- *Moltiplicazione istituzionale*: per produrre un sistema locale resiliente, cioè in grado di reggere, assorbire e reinterpretare le macro-trasformazioni socioeconomiche che toccano il contesto locale, le proprietà collettive devono interrogarsi su quali istituzioni sia opportuno creare per interagire con la complessità dei fenomeni di oggi.
- *Networking*: le proprietà collettive dovrebbero essere in grado di stabilire una rete di contatti fertile con tutte le istituzioni del territorio in cui sono inserite e associarsi con istituzioni simili per promuovere i propri interessi a livello sovra-locale.
- *Adesione volontaria dei giovani*: appare oggi quanto mai necessario definire delle nuove strategie di coinvolgimento delle giovani generazioni nei processi istituzionali.
- *Assimilazione di nuove competenze tecniche*: la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale comporta l'acquisizione di nuove competenze di lettura ed analisi del territorio.

Possiamo quindi osservare, a partire da questa veloce disamina, che le proprietà collettive non sempre sanno mantenere la riproducibilità della propria risorsa nel tempo, pur continuando ad esistere, in termini istituzionali, per moto d'inerzia. Le cause possono essere molteplici e i casi sopra richiamati ne evidenziano solo alcune (trasformazioni di base produttiva, indebolimento dei legami di comunità, marginalizzazione istituzionale, perdita di coerenza della funzione regolativa ecc.).

Segue una seconda considerazione meno scontata circa il modo attraverso il quale possiamo definire sostenibile la pratica di autogoverno territoriale esercitata da queste istituzioni per molti secoli. Se oggi ad esempio guardassimo il paesaggio prodotto dalla Partecipanza di Cento potremmo quasi definirlo di ruralità urbanizzata. Agli occhi di un contemporaneo, questo modello insediativo appare il contrario di quello che oggi definiremmo "sostenibile". La dispersione dell'edificato, con i notevoli costi ambientali che questo comporta, è oggi ritenuto un fenomeno negativo o comunque da contrastare per tutta una serie di ragioni. Tuttavia occorre ricordare che la manutenzione ed i relativi costi che questa forma di territorio implica sono sempre stati a carico dei Partecipanti stessi, senza alcun tipo di aggravio sulle casse pubbliche⁷.

A questo dobbiamo aggiungere che spesso le proprietà collettive ci lasciano esiti socio-spaziali non

⁷ Oggi questa tradizione nell'esperienza di Cento è contraddetta dal fatto che il territorio non è più fatto oggetto di cura dai suoi abitanti i quali, se pure vi risiedono, effettivamente lavorano e vivono altrove.

programmati che offrono a noi la possibilità di ragionare in maniera più profonda sulla nozione di sostenibilità, non più intesa nel solo senso di cura e preservazione della risorsa, ma in un senso che tenga conto della dimensione della valorizzazione. La duratura presenza di queste istituzioni su quei territori ha in effetti prodotto veri e propri “paesaggi culturali”⁸, intesi dal World Heritage dell’Unesco come rappresentazione “del lavoro combinato della natura e dell’uomo [...] rappresentativi dell’evoluzione della società umana e dell’insediamento nel tempo, sotto l’influenza di vincoli fisici e/o di opportunità offerte dal loro ambiente naturale e dalle successive forze economiche sociali e culturali, sia interne che esterne [...] La seconda categoria è quella del paesaggio evolutosi in forma organica. Questo paesaggio è l’esito di un originario imperativo sociale, economico o amministrativo e/o religioso e ha sviluppato la sua attuale forma in associazione con e in risposta al suo ambiente naturale. Questi paesaggi riflettono quel processo di evoluzione nelle sue forme e nelle sue caratteristiche compositive” (Unesco 2008).

Possiamo quindi osservare che gli esiti sullo spazio e sulla società locale dell’autogoverno non sono sempre desiderabili o comprensibili in tutte le epoche storiche; in altre parole oggi guardiamo a queste esperienze con occhi molto diversi rispetto a quelli di anche solo un secolo fa. Le proprietà collettive si muovono secondo un disegno di “scopo” (a Cento, ad esempio, questo significa mettere a disposizione un lotto ad ogni membro che ne ha diritto; a Cortina significa assegnare un quantitativo di legna ecc.), seguendo una programmazione incrementale e frammentaria che spesso non combacia con i rigidi criteri di pianificazione dell’ente pubblico, sia da un punto di vista temporale (il parametro di riferimento per una proprietà collettiva è quello generazionale) che da un punto di vista spaziale (si rileva ad esempio l’assenza di un disegno di pianificazione strategico che includa la relazione con un contesto che non sia quello di proprietà collettiva).

Oltre alla dispersione, uno dei problemi che si possono osservare sulle terre di proprietà collettiva è quello della frammentazione della proprietà (Gellner 1981). Laddove ad esempio si realizzi un parco naturale, questo problema appare di una certa importanza, poiché l’ente pubblico si trova sistematicamente a confrontarsi con un gran numero di soggetti. Le proprietà collettive si assumono quindi l’onere di ricomporre gli interessi dei propri membri attraverso delle riunioni periodiche, adempiendo quindi il compito di ricondurre a sintesi gli

8 “Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni (art. 1a della Convenzione europea del Paesaggio)

interessi degli attori coinvolti. Quindi, se l'elevata frammentazione appare come un costo notevole da sostenere, le proprietà collettive forniscono anche i mezzi e gli strumenti per sostenere le spese di tale scelta.

L'immagine delle proprietà collettive come esperienze di autogoverno territoriale appare ambivalente e ricca di contraddizioni. Tuttavia dobbiamo sottolineare che il diritto a possedere il suolo in proprietà collettiva e quindi ad esercitare l'autogoverno non è determinato solo dalla naturale predisposizione della comunità a gestire in maniera oculata il bene. Piuttosto, in queste esperienze l'autogoverno si legittima nella misura in cui le istituzioni di proprietà collettiva accrescono il benessere della comunità attraverso la fornitura di beni e servizi di interesse generale, senza aggravare la spesa pubblica, promuovendo l'attivazione di risorse di cittadinanza che di solito non sono considerate dall'ente pubblico e, talvolta, migliorando la rendicontazione delle spese di gestione di un territorio.

Appare tuttavia chiaro da questa brevissima disamina che, affinché l'autogoverno abbia un peso determinante nelle scelte di trasformazione territoriale, esso deve in qualche modo essere sostenuto dall'ente pubblico. Si apre così un secondo fronte di discussione che verrà affrontato nelle prossime pagine, in cui ci si focalizzerà sulla opportunità da parte dello Stato di promuovere proprietà collettive o di favorirne una (ri-)nascita mediante il trasferimento o l'acquisizione di beni fisici da parte di comunità locali.

Trasferimento e acquisizione di beni fisici da parte di comunità locali

Le proprietà collettive chiuse, di fatto, rappresentano antichi esempi di acquisizione privata di porzioni di suolo da parte di un gruppo di persone auto-organizzate. Attraverso i secoli il patrimonio è stato acquistato e incrementato mediante atti di compravendita. Queste pratiche oggi sembrano scomparse, o comunque poco praticate, tanto che nel linguaggio comune si associa la proprietà privata a quella individuale.

La distribuzione della proprietà collettiva in Italia, a prescindere dalla sua variante, è un dato su cui non si hanno nemmeno informazioni aggiornate ed attendibili. L'ultimo censimento della distribuzione della proprietà risale al 1947 (Medici 1956). Sappiamo inoltre che in Italia per tutto il '900 e ancora prima verso la fine dell'800 le proprietà collettive sono state fatte oggetto di ripetuti attacchi soprattutto da parte dello Stato, che non ammetteva altre forme di proprietà del suolo se non quella privata individuale e quella pubblica.

Recentemente si è cercato di rivalutare il ruolo di queste istituzioni, sottolineando la loro capacità di preservare nel tempo la rilevanza ambientale di alcuni beni. Di fatto il regime di parademianalità cui sono sottoposti i suoli di proprietà collettiva e la contestuale presenza di una gestione privata ad opera di una istituzione non pubblica, collocano queste esperienze in una posizione del tutto peculiare tra Stato e Mercato, configurando “un diverso modo di possedere” (Grossi 1977).

In altre parole la legislazione italiana, fatto salvo per alcune eccezioni come nel caso del Veneto in cui si è ammessa la possibilità di ristabilire le antiche proprietà collettive, non favorisce processi di acquisizione collettiva di suolo. Parimenti il dibattito attorno alla possibilità di devolvere beni pubblici o privati a comunità auto-organizzate non è affatto sviluppato.

Queste osservazioni ci rimandano al fatto che le istituzioni di proprietà collettiva hanno parecchi elementi in comune con le organizzazioni del terzo settore, sebbene in queste ultime la funzione regolativa abbia una rilevanza del tutto marginale. Tuttavia è stato sopra sottolineato come può accadere che la regolazione locale prodotta dalle proprietà collettive perda coerenza. Pertanto il confronto con le altre organizzazioni che si collocano tra Stato e Mercato appare ancora più significativo ed attuale soprattutto per quanto attiene il sistema di *governance* dell'organizzazione.

Come sottolineato in letteratura (Borzaga 2007) possiamo individuare diversi punti comuni a questi due mondi: il vincolo di non redistribuzione degli utili, che annulla la possibilità da parte dell'istituzione di approfittare della propria posizione di agente più informato rispetto ai consumatori, la presenza di beni donati nel patrimonio disponibile, l'uso di risorse volontarie per la produzione di servizi che contrastano comportamenti di *free riding*; e, ancora, l'ampia diffusione di organizzazioni simili in tutte le parti del mondo, il coinvolgimento diretto dei portatori di interesse quali lavoratori, utenti e non solo amministratori nelle decisioni di gestione. In Italia, tuttavia, le similitudini si fermano qui. Infatti il terzo settore è prevalentemente strutturato da organizzazioni socio-assistenziali (Provasi 2004; Ranci 1999) e l'eventuale acquisizione del suolo o di beni fisici è subordinata a tale missione⁹.

La ricerca da me condotta mette in evidenza che oggi le proprietà collettive, per lo meno quelle che hanno

9 Un caso interessante da questo punto di vista è quello dell'Associazione Libera (www.libera.it) che si occupa di ridestinare alle comunità locali con progetti di natura sociale i beni fisici confiscati alla Mafia.

dovuto fronteggiare notevoli pressioni antropiche (come nel caso di quelle esaminate nel precedente paragrafo), siano sempre più chiamate a misurarsi con temi che hanno a che fare con la produzione di qualità abitativa, sia per i membri della proprietà collettiva, sia per coloro che godono dei beni di interesse generale che le proprietà collettive governano (ad es. i turisti).

Ragionare sulla qualità dell'abitare significa, per le proprietà collettive, avere un ruolo attivo nella produzione di spazi pubblici (ad es. i parchi), nella promozione di pratiche di cura del territorio, nella normazione e definizione di standard di qualità e sicurezza dell'ambiente, nella garanzia di accessibilità e fruibilità di infrastrutture e servizi, nella collaborazione intercomunale per la realizzazione di servizi di soglia sovra-comunale, nella realizzazione di interventi di adeguamento della dotazione infrastrutturale territoriale¹⁰.

Questo ragionamento apre così nuovi spazi di riflessione per ricerche future in cui poter confrontare le strategie di azione di organizzazioni del terzo settore che si sono occupate di produzione di spazi dell'abitare secondo logiche simili a quelle usate dalle proprietà collettive, quali ad esempio le cooperative edilizie, in cui la auto-organizzazione, la comunità, la sostenibilità eccetera rappresentano temi di progettazione.

Per proseguire la riflessione attorno alle forme di *governance* di organizzazioni *no-profit* simili alle proprietà collettive occorre quindi volgere lo sguardo fuori dall'Italia. In particolare, è interessante approfondire l'esperienza che ci offre il mondo anglosassone. Sia nel Regno Unito che in USA l'individualizzazione della

10 A Cortina, ad esempio, la perdita di popolazione regolare, costretta a spostarsi altrove per via dell'elevato costo delle abitazioni e a causa dell'assenza di politiche pubbliche locali per la realizzazione di edilizia residenziale, muove le Regole verso la riqualificazione di alcuni edifici e la contestuale assegnazione a Regolieri. Il consumo di suolo prodotto da tale processo rientra negli interessi di tutela ambientale delle Regole e apre a queste istituzioni spazi di manovra a livello sovra-comunale. Segno dell'indebolimento dei legami tra membri della comunità e Regole e tra membri della comunità e contesto locale è il fatto che solo pochissimi (alcuni regolieri senza eredi) oggi hanno deciso di donare alle Regole il proprio patrimonio di famiglia. Di fatto non c'è convenienza economica per questi ultimi, né le norme delle Regole prevedono la risoluzione di questo tipo di problemi. Se i regolieri decidessero di donare alle Regole il proprio patrimonio abitativo per un limitato periodo di anni (ad es., venti anni) sufficientemente lungo però a garantire la permanenza sul territorio, si creerebbe un vincolo per le future generazioni a non abbandonare la conca ampezzana.

proprietà, a discapito di forme collettive di godimento di beni come la terra, è stato un fenomeno che ha preso avvio molto prima che nel nostro paese e pare abbia colpito con più violenza. Si tratta del fenomeno delle *enclosures*. I movimenti di protesta popolare e la riflessione di numerosi autori attorno a questi temi si sono sviluppati sin dal '500 fino ai giorni nostri.¹¹

Per quanto attiene nello specifico il caso delle *common lands* e dei *village greens*, si sottolinea che di recente nel Regno Unito è stata emanata una legge in via di implementazione volta non solo a censire tali aree, ma che consente anche di crearne di nuove su suoli che non sono mai stati di proprietà collettiva e fornisce risorse economiche pubbliche affinché le comunità locali siano informate e preparate alla gestione e all'amministrazione di questi beni¹².

Più in generale il quadro delle politiche di governo del territorio appare proteso alla delega di funzioni chiave di pianificazione del territorio (quali ad esempio la contrattazione con gli attori privati e la fornitura di servizi) al livello di governo pubblico più prossimo alla cittadinanza. Non solo: i cittadini sono esplicitamente invitati da notevoli flussi di finanziamento pubblico ad associarsi per produrre i servizi che ritengono necessari alla rivitalizzazione dei quartieri e delle zone dove vivono. Diventa quindi pratica sempre più diffusa recuperare stabili o lotti di suolo sottoutilizzati o dismessi a prezzi di favore da riconvertire con azioni promosse da gruppi di cittadini auto organizzati.

Il confronto con le proprietà collettive di cui ci si è occupati nelle precedenti pagine però non può essere fatto con specifico riferimento alle *common lands*, poiché queste ultime, come detto precedentemente, sono di solito di proprietà privata di un unico individuo. Il confronto va quindi effettuato con un'altra forma di gestione del suolo più simile alle proprietà collettive "chiusure". Si tratta del *trust* (Lupoi 2008), antico istituto giuridico di *Common Law*, che prevede:

- la chiusura dei confini di accesso all'istituzione secondo criteri che rappresentano una comunità locale

11 Per citare i più noti si parte da Tommaso Moro ("Utopia" 1516), passando a Thomas Spence (1775) a Henry George (1879), a Ebenezer Howard (1898), fino ad arrivare a Spencer Heath (1952).

12 Un caso particolarmente interessante su cui l'opinione pubblica del Regno Unito si è soffermata è quello dell'Isola di Eigg in Scozia, dove gli abitanti hanno acquistato l'intera isola su cui vivevano dopo che il proprietario ne decise la vendita circa 10 anni fa (www.isleofeigg.net).

adeguati alle esigenze istituzionali di funzionamento interne ed espressione del periodo storico in cui queste esperienze nascono.

- che il suolo sia di proprietà di una comunità locale in forma indivisa. Ai singoli individui spetta un uso del bene in forma regolata dall'istituzione stessa.
- che il patrimonio di terra venga detenuto a tempo indeterminato dall'istituzione con obbligo di reinvestimento degli utili a beneficio della comunità e amministrato senza finalità di lucro.

Come si può intuire dal tipo di discorso avviato circa la vicinanza delle forme di *governance* delle organizzazioni del terzo settore e le proprietà collettive, questa comparazione non ha finalità giuridiche. Il principale anello di congiunzione tra proprietà collettive e *trust* è determinato dal vincolo di accrescimento che, come detto, caratterizza anche le proprietà collettive chiuse.

Esistono inoltre numerose forme di *trust*. Le più conosciute sono quelle che si occupano di acquistare porzioni di suolo o edifici storici per preservarli dalla distruzione o dal deperimento (si pensi ad esempio al National Trust inglese). I *trust* più vicini alle proprietà collettive chiuse, poiché esplicitano "la comunità" come parametro attorno a cui costruire l'organizzazione, sono i Community Land Trust (CLT), che tuttavia rispetto alle proprietà collettive chiuse, hanno una conformazione organizzativa molto diversa e su cui è opportuno riflettere. Infatti al proprio interno i CLT prevedono una tripartizione del consiglio direttivo in cui trovano posto non solo i membri effettivi della comunità, ma anche i simpatizzanti, cioè coloro che possono in futuro godere dei benefici del *trust*, e i rappresentanti di altre istituzioni locali, tra cui anche l'ente pubblico.

Dunque la legittimazione dell'ente pubblico, che al termine del precedente paragrafo appariva come indispensabile per ridare centralità alle proprietà collettive nei processi di sviluppo locale al di là della forma e della consistenza del patrimonio posseduto (elementi questi che già sono in grado di incidere pesantemente sulle scelte di governo territoriale) passa attraverso una mediazione "intraorganizzativa".

Questa soluzione penso sia del tutto impraticabile nelle proprietà collettive chiuse "tradizionali" e diventa semmai interessante in eventuali proprietà collettive di nuova costituzione. Tuttavia una delle strategie più efficaci per rispondere a questa domanda di legittimazione pubblica potrebbe essere quella di perseguire una ridondanza istituzionale, cioè costituire altre nuove istituzioni in cui far convergere la proprietà collettiva appunto e l'ente pubblico (ad es. il Parco delle Dolomiti di Ampezzo di cui detto sopra).

A questa strategia se ne possono aggiungere altre, tra cui quella già citata sopra di estendere le regole alla trattazione di fonti di instabilità che non siano solo quelli ambientali ma anche quelli di natura sociale (la perdita di abitanti e del legame con la terra) o, ancora, porsi come enti che trattano di problemi di natura e scala sovra-comunale; o infine assumere il proprio patrimonio ad una funzione di infrastrutturazione locale.

Per concludere appare opportuno sottolineare che, se mai un gruppo di persone o lo Stato avviassero o promuovessero nuove istituzioni di proprietà collettiva, si dovrebbero rispettare almeno tre condizioni:

- una proprietà collettiva deve essere ispirata dalla domanda diretta degli abitanti di un territorio e non può essere imposta o suggerita da analisi esterne di stima del fabbisogno;
 - una proprietà collettiva deve raggiungere una dimensione spaziale o una rilevanza simbolica tale che consenta all'istituzione di poter avere un qualche ruolo sulla scena politica pubblica;
 - un proprietà collettiva deve esplicitare il grado di socializzazione del bene messo in comune che i propri interventi presuppongono, cioè deve esprimere se le proprie azioni saranno volte a favorire un determinato gruppo di persone riunitosi in comunità massimizzando le relazioni di reciprocità tra gli individui o se, al contrario, esse produrranno azioni rilevanti dal punto di vista della solidarietà operando in situazioni di disagio diffuso. Si tratta di esplicitare, in altre parole, in che modo e in che forma le proprietà collettive possano perseguire obiettivi di politica pubblica.
-

Bibliografia

Aiken, Mike, Ben Cairns e Stephen Thake. *Community ownership and management of assets*. Evidence Review, London: Joseph Rowntree Foundation, 2008.

Bagnasco, Arnaldo. *Fatti sociali formati nello spazio: cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*. Milano: Franco Angeli, 1999.

—. *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino, 1979.

Borzaga, Carlo. "Le forme di proprietà e di governance dei produttori di bene di interesse collettivo." *Archivio Scialoja-Bolla n.1*, 2007.

Gellner, Edoardo. *Architettura anonima ampezzana: nel paesaggio storico di Cortina*. Padova: Muzzio, 1981.

George, Henry. *Progress and Poverty*. New York: Lovell, Gestefeld & Company, 1879.

Giacomelli, Alfeo. "Le Partecipanze emiliane tra mito, evoluzione storica e produttività agraria." *Cheiron* (Edizioni Centro Federico Odorici) VIII, n. 14-15 (1992): 33-100.

Grossi, Paolo. *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano: Giuffrè, 1977.

Heath, Spencer. *Progress and Poverty reviewed. And its fallacies exposed*. New York: The Freeman, 1952.

Howard, Ebenzer. *To-Morrow; a peaceful path to real reform*. London: Swan Sonnenschein, 1898.

Lupoi, Maurizio. *Istituzioni del diritto dei trust e degli affidamenti fiduciari*. Padova: CEDAM, 2008.

Medici, Giuseppe. *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia. Vol. 1*. Roma: INEA, 1956.

Moroni, Stefano e Grazia Brunetta. *Libertà e istituzioni nella città volontaria*. Milano: Bruno Mondadori, 2008.

North, Douglass Cecil. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*. Bologna: il Mulino, 1994.

Ostrom, Elinor. *Governare i beni collettivi*. Venezia: Marsilio, 2006.

—. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Powell, W.W. e P.J. Di Maggio. *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago, 1991.

Provasi, Giancarlo. *Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il nonprofit*. Milano: Franco Angeli, 2004.

Ranci, Costanzo. *Oltre il Welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*. il Mulino: Bologna, 1999.

Selznick, Philip. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1957.

Spence, Thomas. *The real rights of man*. Newcastle, 1775.

Swann, Robert S. *The Community Land Trust. A guide to a New Model for Land Tenure in America*. Cambridge, Massachusetts: Centre for Community Economic Development, 1972.

Tomasella, Elisa. *Aspetti pubblicistici del regime dei beni regolieri*. Belluno: Istituto Bellunese di Ricerche Sociali e Culturali, 2000.

Unesco, World Heritage. *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention. Annex 3*. Parigi: World Heritage Centre, Gennaio 2008.

con il sostegno di



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO