

I. La questione fondiaria nelle aree interne

di Gianluca Stefani e Maria Chiara Cecchetti*

1. *La questione fondiaria.*

La questione fondiaria in Italia, intesa come l'insieme delle problematiche relative alle dinamiche di strutture e usi del capitale fondiario (quale terra e investimenti fondiari, come ad esempio il soprassuolo boschivo), ha costituito oggetto di dibattito, politico e scientifico, spesso «intermittente» nel corso del Novecento e quasi limitato al solo uso agricolo. In tal senso, nell'immediato dopoguerra, l'esigenza di una riforma agraria, connessa al problema del latifondo, è all'origine dell'unica indagine a copertura nazionale sulla struttura fondiaria italiana. Le strutture fondiarie costituiscono l'organizzazione fisica e legale del capitale fondiario, il quale a livello locale si distribuisce in proprietà di dimensioni differenti, detenute da possessori diversi sia come numerosità sia per i diritti che su di esso detengono. Lo studio condotto dall'Istituto nazionale di economia agraria nel 1947 (Inea 1956) mette in luce le differenze nelle organizzazioni fondiarie locali; non solo, mostra come accanto al fenomeno di concentrazione fondiaria, di matrice latifondista, vi sia quello speculare della polverizzazione (proprietà di dimensioni piccole e piccolissime): su 12,4 milioni di proprietari circa 6 detengono in realtà meno di un ettaro (*ibid.*).

Oltre al dato tecnico, alcuni studi, anche successivi alla riforma agraria, evidenziano come differenti composizioni locali di strutture e usi fondiari (solitamente agricoli) riflettono e s'intrecciano con diverse situazioni e dinamiche socioeconomiche e istituzionali locali. A tal proposito, ad esempio, l'organizzazione agraria del latifondo si caratterizza per strutture fondiarie estese e concentrate, gestite dai proprietari attraverso rapporti feudali che impediscono uno sviluppo raziona-

* Il lavoro è stato realizzato nell'ambito del Centro nazionale di ricerca Agritech (Task 7.4.2), finanziato da Next Generation Eu, Pnrr, Miss. 4.2, Inv. 1.4 – d.d. 1032, 17 giugno 2022, CN00000022.

le dell'agricoltura. Qui la proprietà, intesa primariamente come fonte di rendita parassitaria, supporta un ambiente socioeconomico depresso, privo di investimenti e di imprenditorialità, che risulta frenato nelle sue possibilità di sviluppo. Allo stesso modo, Manlio Rossi-Doria nei suoi scritti «sulla frammentazione fondiaria» mostra le interazioni tra diverse forme e gradi di polverizzazione fondiaria e differenti strutture socioeconomiche agrarie nel contesto rurale. Sembra, dunque, che la questione fondiaria non intercetti solo problematiche connesse all'organizzazione fisica del capitale fondiario, quanto più ampi fenomeni relativi a strutture socioeconomiche e istituzioni locali.

Dopo il 1947, solo rari studi a scala regionale o locale sopperiscono al bisogno informativo sulle strutture fondiarie in Italia. Nonostante ciò, la questione fondiaria, o meglio, differenti questioni su diverse strutture e usi fondiari continuano a intrecciarsi con le dinamiche socioeconomiche dei vari contesti locali.

2. Aree interne e frammentazione.

A tal proposito, alcuni contributi recenti (Carrosio 2021; Varotto 2020) sostengono l'idea che, in alcune aree interne rurali del nostro paese, vi sia la presenza di strutture fondiarie particolarmente frammentate, che impedirebbero un uso razionale del capitale fondiario, in linea con le vocazioni agroforestali locali, supportandone l'abbandono e scoraggiando l'insediamento di nuova imprenditoria giovanile.

Tali aree interne, oltre a esprimere una carenza di servizi di cittadinanza e una bassa densità abitativa, sono solitamente associate a contesti remoti, spesso montani, con condizioni socioeconomiche fragili. Qui la struttura fondiaria risulterebbe polverizzata e frammentata, cioè di dimensioni molto piccole inferiori all'ettaro e frazionata in appezzamenti dispersi spazialmente. In particolare, dato l'intreccio tra il progressivo spopolamento, che ha interessato le aree montane a partire dagli anni trenta, e la normativa italiana, basata su regole di uguaglianza tra eredi e di divisione dei beni in natura in tema di successioni ereditarie, non è difficile prevedere, a parte alcune eccezioni, che in questi contesti la frammentazione fondiaria sia andata generalmente aumentando dopo il 1947. In tal senso, pur con un'incidenza in termini di superficie probabilmente più ridotta di quanto comunemente ritenuto, non è raro trovare in aree montane fondi con più di 30 cointestatari, con tutti i connessi problemi di gestione della proprietà.

La struttura frammentata di queste aree si intreccerebbe dunque con dinamiche di scarsa gestione fondiaria e con la mancanza di manutenzione del territorio, ostacolando anche l'innesto e l'espansione delle attività agroforestali. Così come illustrato anche da Povellato e Gava (*infra*) per gli usi agricoli, le ridotte dimensioni delle proprietà e l'elevato numero dei proprietari con cui intrattenere rapporti contrattuali aggiungono ulteriori costi e rigidità alle attività locali, scoraggiando anche l'ingresso di nuova imprenditorialità. Ciò, pur non essendo l'unica causa, concorrerebbe inoltre a supportare anche fenomeni di abbandono del capitale fondiario in tali aree interne rurali. In Toscana, ad esempio, negli ultimi sessant'anni i comuni classificati dalla Snai come ultraperiferici hanno sperimentato un tasso di abbandono delle superfici agricole del 20% contro circa il 9% di poli e cinture.

A queste condizioni fa riferimento il Manifesto di Camaldoli, documento promosso dalla Società italiana dei territorialisti nel 2019, quando richiama la necessità in aree marginali e montane di recuperare i terreni incolti per facilitare l'accesso alla terra dei giovani o auspica la gestione delle terre abbandonate da parte di strutture comunitarie. Su un piano diverso, l'Unione nazionale dei comuni, comunità ed enti montani (Uncem), in un documento del 2023 sulla fragilità della montagna e le azioni per la messa in sicurezza del territorio, evidenzia come sia necessario il recupero delle superfici agricole e il superamento della frammentazione attraverso strumenti come associazioni e ricomposizioni fondiarie.

Un recente studio sull'area interna delle Montagne fiorentine (Stefani e altri 2024) permette di illustrare strutture e dinamiche fondiarie locali. In generale, l'area sperimenta un aumento della frammentazione dal 1947 a oggi, con un dimezzamento della superficie media per proprietà. Nello stesso senso si deve leggere la riduzione dell'estensione media delle proprietà sotto i 25 ettari, così come illustrato in tabella 1, che incidono ormai per un terzo della superficie complessiva. Anche gli intestatari aumentano rispetto alla popolazione residente per l'effetto combinato del decremento dei residenti stessi con l'aumento nel numero di proprietà.

Contrariamente alle aspettative il numero di intestatari per proprietà è diminuito nel tempo e le proprietà con più di 5 intestatari oggi incidono sulla superficie totale per meno del 5%. È vero invece che gli ultraottantenni rappresentano ormai oltre il 30% di tutti gli intestatari dell'area.

Un altro elemento di interesse è la disomogeneità nei regimi fondiari tra le diverse sottozone dell'area, frutto probabilmente di una diffe-

rennaziamento storica dell'insediamento agricolo già descritta nelle monografie economico-agrarie pubblicate negli anni trenta. Generalizzato è infine il fenomeno dell'abbandono, misurato come conversione dell'uso del suolo da agricolo a forestale. Tuttavia, i dati non debbono trarre in inganno: seppur la maggiore incidenza dell'abbandono si registri in comuni caratterizzati da valori più elevati in termini di indicatori di frammentazione vi è allo stesso tempo una tendenza micro per cui in realtà sono le proprietà di dimensioni medio-grandi quelle più soggette al ritorno del bosco (*ibid.*).

Il messaggio ritraibile da indagini empiriche come quella brevemente illustrata è duplice. Da una parte emergono dinamiche comuni ad altre aree interne che si legano ai temi della transizione demografica e della gestione del territorio; dall'altra, invece, si evidenzia una eterogeneità di situazioni fondiariale locali che, oltre a dipendere da processi storici di lungo periodo, si intrecciano con diversi elementi socioeconomici e istituzionali di contesto.

Per questo, abbiamo deciso di concentrare l'attenzione dei prossimi paragrafi sugli elementi istituzionali, più propriamente i diritti di proprietà, e sul ruolo che differenti declinazioni locali di tali fattori possono avere nella questione fondiaria delle aree interne rurali con situazioni di polverizzazione e frammentazione estrema. Altri contributi di questo volume si occuperanno invece di approfondire meglio la questione fondiaria delle aree interne in riferimento a specifici usi del suolo, agricolo (Povellato e Gava) o forestale (Pettenella), e alle dinamiche di sviluppo locale (Bellandi e Cecchetti).

Tabella 1. Regime fondiario nella montagna fiorentina e sottozone.

	Sup. media tutte le proprietà		Sup. media proprietà < 25 ha		Sup. < 25 ha/sup. tot		Intestatari/100 abitanti		Abbandono superfici agr. %
	1947	2022	1947	2022	1947	2022	1947	2022	
Val di Bisenzio	4,6	2,2	2,1	1,2	0,45	0,52	54	69	41,2
Mugello	15	4,5	2,7	1,5	0,16	0,32	14	43	21
Alta Romagna	12,5	8	2,8	2,2	0,2	0,25	53	137	27,6
Valdisieve	18,1	4,8	3,8	2	0,16	0,42	14	43	23,5
Totale area	10,3	4,8	2,5	1,6	0,22	0,33	31	54	25,2

Fonte: Stefani e altri 2024.

3. *Forme di appropriazione e rendita.*

Quello delle istituzioni che governano l'uso e l'appropriazione del capitale fondiario è un tema da sempre caro agli economisti. Già a metà dell'Ottocento Cattaneo nelle sue *Notizie naturali e civili sulla Lombardia* (1844) nota come la diversa fertilità dei terreni nelle tre zone di pianura, collina e montagna consente la creazione di differenti gradi di sovrappiù rispetto alla reintegrazione dei capitali, più bassi in montagna e via via crescenti passando alla collina e alla pianura. Secondo questo dato tecnico-economico, in montagna il prodotto netto è appena sufficiente a permettere la sussistenza dei lavoratori, ostacolando la riproducibilità della forza lavoro, e quindi la piccola proprietà contadina sarà l'istituzione prevalente. Nelle zone più marginali, inoltre, compaiono addirittura forme di appropriazione di natura medievale come la proprietà collettiva. Scendendo verso la pianura, invece, i terreni si fanno via via più fertili ed è possibile distribuire il prodotto netto tra più soggetti coinvolti intorno alla proprietà. Così troviamo i contratti di mezzadria in collina e di affitto capitalistico in pianura. Quello di Cattaneo è un modello che vede le istituzioni per l'appropriazione del capitale fondiario come essenzialmente endogene, cioè, determinate da fattori tecnico-economici locali *in primis* la fertilità dei suoli.

Anche David Bromley (1991) applica la stessa logica di diversa produttività per spiegare l'emergere di differenti forme di appropriazione: dalla mancanza di qualsiasi istituzione, per i terreni quasi improduttivi e dunque soggetti ad accesso libero, alla proprietà privata classica, per i terreni più fertili, passando per le forme intermedie di proprietà pubblica e collettiva. In questo caso sono gli oneri legati al mantenimento dei diritti di proprietà che crescono lungo la sequenza. Così, all'aumentare della produttività dei suoli, si possono sostenere costi via via crescenti di delimitazione, conservazione e mantenimento dei titoli, nonché gli oneri per far rispettare il diritto stesso, differenziati a seconda delle diverse forme di proprietà.

In merito alla proprietà collettiva, Elinor Ostrom nota come lo sforzo di autorganizzazione per la gestione dei beni collettivi sia giustificato solo in presenza di un livello né troppo basso né troppo elevato di produttività del bene. Se la proprietà collettiva era un tempo largamente diffusa nelle aree più interne, soprattutto di montagna, con l'Illuminismo si sviluppa ovunque l'individualismo agrario, con il conseguente progressivo smantellamento dei beni collettivi e degli usi civici. Ne sono un esempio le riforme Leopoldine per l'Appennino toscano o l'alienazione dei beni demaniali da parte dei napoleonidi nel-

l'Italia meridionale. Motivate dalla necessità di liberare lo spirito imprenditoriale e promuovere il mercato, queste politiche hanno avuto spesso come risultato una progressiva concentrazione della proprietà fondiaria. Nel caso dei boschi, poi, le proprietà collettive assegnate a imprenditori in cerca di rapidi profitti hanno dato luogo a estesi disboscamenti con impatti negativi ambientali e sulle condizioni di vita delle comunità locali.

La concezione illuministica della proprietà come diritto assoluto è una forma di ritorno al diritto romano quiritario come *ius fruendi, utendi et abutendi* (diritto di raccogliere, usare e abusare del fondo). Nel medioevo le contaminazioni con il diritto germanico avevano invece prodotto una concezione della proprietà fondiaria come potere politico, la proprietà eminente del signore, distinta dal diritto allo sfruttamento agricolo del terreno, la proprietà utile. Questa differenza si ritrova ancora oggi nell'istituto dell'enfiteusi ed è coerente con una teoria più generale della proprietà intesa come paniere di diritti invece che come un blocco unico o monolite. In quest'ottica, si possono infatti distinguere in essa quattro diritti elementari: di accesso ed estrazione delle risorse, di gestione, di esclusione e di alienazione (Sacconi e Ottone 2015). Il primo diritto è definito di livello operativo e viene sempre esercitato in forma individuale, gli altri sono considerati di livello superiore, sanciscono da parte di chi e sotto quali condizioni si possono esercitare i diritti operativi e, a seconda del tipo di proprietà, se siano esercitati individualmente o collettivamente. La teoria del paniere di diritti è stata utilizzata da Ostrom per lo studio della proprietà dei beni collettivi, dove tipicamente i titolari non hanno la prerogativa di alienare la loro quota di proprietà e condividono fra loro i diritti di gestione e di esclusione (autorganizzazione) per regolare quelli operativi che esercitano individualmente sul bene. Altri autori, invece, hanno utilizzato tale schema per misurare il grado di convergenza negli assetti istituzionali per la gestione delle foreste in Europa tra paesi ex socialisti, con proprietà forestali nazionalizzate a partire dal secondo dopoguerra, e i paesi occidentali, dove invece vige il mercato ma la proprietà privata è via via sempre più regolamentata. Regolamentazione della proprietà forestale che può essere considerata come un trasferimento implicito di diritti elementari a favore dello Stato, soprattutto per quanto concerne il diritto di esclusione e gestione, ma non solo.

In generale, considerare la proprietà come un insieme di diritti permette di pensare all'innovazione istituzionale con maggiore flessibilità, facilitando l'adattamento dell'istituzione alle varie e diverse condizioni tecnico-economiche e ambientali locali. Questa dovrebbe essere dun-

que la prospettiva istituzionale da adottare nell'affrontare la questione fondiaria nelle aree interne rurali di cui stiamo trattando. Essa consente infatti di trovare diverse soluzioni in grado di attribuire un ruolo nuovo al capitale fondiario nei vari processi socioeconomici locali, ricomprendendo pure l'adattamento dello stesso alle incertezze dell'ambiente fisico locale, dovute al cambiamento climatico in corso, come vedremo di seguito.

4. *Il fallimento della proprietà privata e del libero mercato.*

Nelle aree interne rurali che stiamo trattando, i fenomeni di marginalizzazione, abbandono e spopolamento hanno fatto sì che il patrimonio immobiliare e i fondi agricoli e forestali presentino rendite molto basse, se non nulle o negative (si veda anche Povellato e Gava, *infra*; Bellandi e Cecchetti, *infra*). In queste condizioni, l'appropriazione del capitale fondiario basata esclusivamente sulla proprietà privata, soprattutto se frazionata, è scoraggiata. Come visto, da un punto di vista istituzionale, è necessario un livello minimo di produttività della risorsa fondiaria perché i costi di mantenimento e protezione del diritto siano giustificati. Quando la produttività è troppo bassa, le rendite negative si riflettono in valori fondiari nulli, come testimonia il fenomeno delle case cedute per un euro a nuovi abitanti in alcuni comuni delle aree interne o alcuni annunci immobiliari nell'Appennino toscano dove si «regalano» immobili salvo il recupero dei meri costi di transazione. In queste condizioni l'istituto della proprietà privata sopravvive solo formalmente, ma di fatto il contenuto economico del diritto è svanito. Le proprietà private cosiddette «silenti», in pratica proprietà di cui si è smarrito il titolare, ne sono un'ulteriore manifestazione. A tal proposito, l'indagine sulle Montagne fiorentine mostra come esse ricoprano un'area tutto sommato modesta, variabile dall'1% al 5% della superficie totale, ma il fenomeno è più accentuato nelle aree a proprietà frazionata, contribuendo così a complicare il reinserimento del capitale fondiario nel ciclo produttivo.

Tale reintegrazione, in queste aree, non può essere separata dalle considerazioni generali di crescente incertezza ambientale e, dunque, dal fatto che, oltre alla produzione di beni di mercato (quali legno o prodotti di zootecnia), il reinserimento deve coinvolgere anche strategie di fornitura di servizi ecosistemici, specialmente quelli di regolazione delle acque e del clima (Pettenella, *infra*) o di supporto al manteni-

mento della biodiversità, fondamentale per la resilienza degli ecosistemi locali. Ciò richiede una gestione responsabile del territorio che oggi appare tanto più necessaria dal momento che si è accresciuta anche la consapevolezza dell'interconnessione fisica e funzionale tra aree montane e aree urbanizzate a valle. I tanti casi di dissesto idrogeologico, la cui frequenza è destinata ad aumentare con il cambiamento climatico, ne sono un esempio.

L'idea che il libero mercato, inteso come istituzione che favorisce l'allocazione del capitale fondiario agli usi «migliori», possa rispondere, in queste aree interne, a tali aspettative, reinserendo i terreni a uso agricolo e forestale, appare perlomeno panglossiano nel contesto attuale.

In primo luogo, non tutti i servizi ritraibili da tali terreni risultano commercializzabili e quindi incorporabili nel valore venale del capitale fondiario attraverso pure transazioni di mercato. Il prezzo di mercato può infatti non essere in grado di cogliere tutti gli aspetti connessi a un uso sostenibile, principalmente di carattere agroforestale, della risorsa fondiaria di queste aree marginali, mancando spesso di catturare le interdipendenze indirette legate alle esternalità ambientali. Si tratta, infatti, di beni pubblici ed esternalità positive, come la stabilità idrogeologica dei versanti o la biodiversità, che richiedono per la loro fornitura forme diverse di coordinamento tra attori rispetto alle semplici interazioni di mercato che fra l'altro, raramente o mai, riescono a catturare tutte le interdipendenze generalizzate e indirette legate all'uso del suolo. Si pensi, ad esempio, al taglio del bosco dei proprietari dei versanti che, diminuendo i tempi di corrivazione, aumenta il rischio di esondazione di un torrente nel fondovalle con conseguenze negative sui relativi proprietari fondiari.

In secondo luogo, il mercato del capitale fondiario, a uso agricolo e forestale, è tipicamente sottile per la rarefazione della domanda legata allo spopolamento specifico di questi contesti rurali. Più in generale, tutto il mercato fondiario per uso agricolo in Italia è ingessato: dagli ultimi dati sulle transazioni a titolo oneroso dei terreni diffusi dall'Agenzia delle entrate si ricava che solo l'1-2% della superficie è oggetto di scambio ogni anno (Povellato e Gava, *infra*). In assenza di transazioni in numero sufficiente a controbilanciare il meccanismo della divisione ereditaria, le proprietà, specialmente a uso agricolo, sono destinate a frammentarsi sempre di più.

In terzo luogo, la difficile transizione demografica e lo spopolamento che ha caratterizzato queste aree interne hanno creato una situazione in cui il rapporto tra terra, capitale e lavoro è profondamente sbilanciato a favore del primo fattore. In altri tempi, al deteriorarsi del

rapporto lavoro/terra, le società hanno risposto fissando i lavoratori con la servitù della gleba, esattamente l'opposto del libero spostamento di capitali e lavoro predicato dalla soluzione di mercato. Al di là dell'esempio estremo di questo istituto medievale, la storia insegna che le istituzioni si possono/debbono riallineare in seguito ai mutamenti dei rapporti tecnologici di fondo.

Infine, anche gli strumenti di mercato che, tramite la modifica dei diritti o attraverso la redazione di forme contrattuali tipo, risultano orientati a risolvere il problema della frammentazione spesso hanno dimostrato scarsa efficacia. Il patto di famiglia o il compendio unico nel caso di terreni a uso agricolo sono solo alcuni di questi strumenti, illustrati in dettaglio nel capitolo di Povellato e Gava in questo volume.

5. Innovazione istituzionale: proprietà pubblica e collettiva.

Se il mercato e la proprietà privata, come strumenti di *governance*, mostrano in queste aree i propri limiti nel favorire un «razionale uso del capitale fondiario», gli altri due modelli di *governance*, pubblica e comunitaria, meritano alcune considerazioni separate.

Nella *governance* pubblica la legge ha solitamente una funzione direttiva e si traduce in regolamentazioni o imposizioni dall'alto, oppure nell'acquisizione diretta di proprietà. Nel caso, ad esempio, di terreni boscati, come accennato nella discussione sul paniere di diritti elementari, l'attuale stringente regolamentazione della gestione, della destinazione d'uso e dell'estrazione dei prodotti limita fortemente il diritto dei proprietari privati arrivando poi a preconizzare con il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali la possibilità per l'ente pubblico di sostituire direttamente il proprietario inadempiente nella gestione dei terreni (art. 12, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34). Tuttavia, la regolamentazione, se può essere efficace nell'orientare la gestione dei privati, generalmente non riesce a stimolarne l'iniziativa quando questa è assente o carente come nel caso di molti proprietari forestali.

Per quanto riguarda il problema fondiario dei terreni a uso agricolo, sono ascrivibili alla funzione direttiva e regolativa della legge gli interventi di ricomposizione fondiaria, con i quali le proprietà frammentate e polverizzate vengono riorganizzate attraverso trasferimenti coattivi dei diritti in modo da formare unità colturali di dimensioni convenienti. L'istituto, previsto inizialmente dalla legge sulla bonifica integrale del 1933 e poi inserito nel codice civile (artt. 857-865), «non ha poi tro-

vato pratica applicazione anche in considerazione della profonda rivoluzione dell'economia agraria, in conseguenza della meccanizzazione e del rilevato fenomeno del massiccio esodo dalle campagne e dalle montagne» (Crosetti 2017, p. 71).

Né sorte migliore sembrano avere avuto le norme del 1978 sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate (l. n. 440). Difficoltà definitorie, complessità amministrative, rigidità degli obiettivi rispetto all'evoluzione del contesto produttivo e sostanziale avversità dei proprietari per il carattere coattivo delle norme sono caratteristiche che accomunano entrambi gli interventi legislativi e ne hanno determinato il sostanziale insuccesso. La l. 440/1978 è servita comunque da base per interventi diversi ispirando l'istituzione di «banche della terra» che, pur condividendone gli obiettivi di recupero dei terreni, ne hanno dismesso il carattere coattivo nei confronti dei proprietari assenteisti (si veda anche Povellato e Gava, *infra*).

L'esproprio e/o la costituzione di proprietà pubbliche gestite direttamente dall'autorità, in questo caso regionale o comunale, rimane lo strumento estremo di intervento dello Stato. Nell'area della Montagne fiorentine la proprietà pubblica nel 1947 ammontava a meno dell'1% del territorio, nel 2022 è salita a poco più del 10%, in prevalenza costituita da boschi del demanio regionale gestiti attraverso le Unioni dei comuni: dato rilevante, ma comunque insufficiente a garantire quel flusso di servizi ecosistemici richiesto ai territori di montagna nel loro complesso. Nonostante un certo ritorno di interesse per il ruolo dello Stato nella gestione dell'economia, soprattutto in queste aree più fragili e marginali, possibili difficoltà di finanza pubblica e asimmetrie informative sulle caratteristiche locali della risorsa fondiaria e dei regolati rendono arduo estendere l'intervento pubblico oltre certi limiti. Anzi, quando si tratta di risorse naturali caratterizzate da interdipendenze generalizzate e indirette il problema informativo diventa formidabile come visto nel caso della *governance* di mercato. È questo uno dei motivi del successo delle forme di autoregolamentazione dal basso osservato da Ostrom per la gestione delle risorse collettive.

Questo tipo di *governance*, che si rifà alla struttura istituzionale della comunità, si basa su forme di interazione dove, oltre alle regole che si danno autonomamente i partecipanti, sono importanti le relazioni di reciprocità. Anche se il caso classico è quello di comunità locali che gestiscono risorse quali boschi, pascoli o corpi idrici, a esso si possono assimilare anche le associazioni fondiarie volontarie fra proprietari di terreni (Povellato e Gava, *infra*). Tali realtà sono create con la finalità di recuperare terre per la produzione di beni commercializzabili,

ma anche per la fornitura di servizi ecosistemici, questi ultimi finanziati dall'ente pubblico o attraverso mercati dei crediti appositamente costruiti. Da un punto di vista istituzionale, l'amministrazione collettiva permette di risparmiare sui costi di gestione e mantenimento della proprietà, per esempio mediante la redazione di un solo contratto di affitto in comodato con un gestore esterno per tutto l'insieme dei terreni, controbilanciando le condizioni tecnico-economiche locali negative proprie del capitale fondiario in questi contesti rurali. Inoltre, altra caratteristica comune legata all'esperienza di azioni collettive è la presenza di forme di autoregolamentazione che tipicamente trovano spazio negli statuti. Tuttavia, mentre nelle proprietà collettive i diritti di proprietà sono acquisiti in virtù dell'appartenenza a una certa collettività (i discendenti degli antichi originari di un luogo) e sono tipicamente inalienabili, nel caso delle associazioni il diritto di alienare il terreno permane in capo ai singoli soci mentre quelli di gestione ed esclusione sono attribuiti all'associazione stessa. Infine, i diritti operativi di accesso ed estrazione non sono esercitati direttamente dai soci ma vengono in genere concessi temporaneamente a un soggetto esterno a fronte del pagamento di un canone.

6. Conclusioni.

La questione fondiaria nelle aree interne rurali, con il suo mix di frammentazione, rendite nulle o negative e assenteismo della proprietà concorre alla mancata messa in produzione del capitale fondiario. Così si ostacolano di fatto opportunità e possibili iniziative di sviluppo locale, legate all'innesto di attività agroforestali, e si rafforzano marginalità e abbandono in contesti già fragili. Dall'analisi emergono due aspetti rilevanti. In primo luogo, dal punto di vista empirico, c'è una carenza di studi sull'entità quantitativa del fenomeno nei suoi diversi aspetti (frammentazione, uso del suolo, rapporto intestatari-proprietà ecc.). Questa carenza di evidenze empiriche è sorprendente se si considera che oggi sono disponibili anche dati catastali informatizzati e geo-referenziate che rendono più facile lo studio dei regimi fondiari.

In secondo luogo, è necessario, per questi contesti, approfondire l'analisi teorica delle forme di appropriazione del capitale fondiario, all'intersezione tra economia e diritto, promuovendo soluzioni flessibili e innovative differenti sulla base delle diverse condizioni, anche fondiarie, locali. Se da un lato, allo stato attuale e in linea generale, meccanismi di gestione collettiva offrono efficaci soluzioni alla frammen-

tazione fondiaria in queste aree, dall'altro, come mostra la stessa Ostrom, oltre allo spaccettamento dei diritti di proprietà anche intersezioni diverse tra forme differenti di appropriazione fondiaria (pubblica, privata e collettiva), in linea con le esigenze e le caratteristiche locali, possono risultare fondamentali. In tal senso, lo stesso intervento pubblico, spesso a carattere locale (come attraverso le Unioni dei comuni), nella costituzione o nei terreni apportati alle stesse associazioni fondiarie (Povellato e Gava, *infra*) o nel finanziare mercati di carbonio (Pettenella, *infra*) evidenzia tale necessità. Ciò potrebbe risultare importante anche per il reinserimento di terreni a bassissima produttività, ma richiede di superare le criticità evidenziate nei casi di pubblica proprietà.

Lo sviluppo di queste aree interne dipende dunque anche dalla capacità di ripensare forme differenti d'innovazione istituzionale, capaci di affrontare la questione fondiaria sulla base delle varie condizioni ed esigenze socioeconomiche e ambientali locali.