



PALERMO
UNIVERSITY
PRESS

TRANSVERSALIA

UN ALTRO MONDO È POSSIBILE

domini collettivi, biodiversità e territori di vita

a cura di

Marco Bassi, Loredana Bellantonio, Giorgio Scalici



PALERMO
UNIVERSITY
PRESS



© Copyright 2026 New Digital Frontiers srl
Piazza Marina 29
90133 Palermo
www.newdigitalfrontiers.com

Questo volume è stato realizzato tramite il finanziamento dell'Unione Europea – NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 "Istruzione e Ricerca", Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa", Investimento 1.1, Avviso n. 104 del 2 febbraio 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), nell'ambito del progetto PRIN 2022 Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (Decreto Direttoriale MUR n. 968 del 30 giugno 2023, CUP B53D23010570006).



ISBN (a stampa): 978-88-5509-912-7
ISBN (online): 978-88-5509-913-4

In copertina: *Belvedere di Geraci siculo*, immagine realizzata da Giorgio Scalici.

Un altro mondo è possibile:
domini collettivi, biodiversità e territori di vita

a cura di

Marco Bassi
Loredana Bellantonio
Giorgio Scalici

Indice

Introduzione	9
MARCO BASSI, LOREDANA BELLANTONIO, GIORGIO SCALICI	

PARTE PRIMA

FONDAMENTI STORICI E GIURIDICI DEI DOMINI COLLETTIVI

Una storia antica per istituzioni giovani: i domini collettivi come patrimoni intergenerazionali	37
CHRISTIAN ZENDRI	

La proposta di legge della Regione Siciliana: considerazioni storiche e sistematiche	57
ALESSANDRA PERA, NICOLETTA PATTI	

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»: statuti per i domini collettivi	77
MAURO IOB, MARTA VILLA	

PARTE SECONDA

COMUNITÀ, TERRITORIO E PRATICHE

L'importanza dei territori di vita per la conservazione bioculturale, della natura e del paesaggio	101
FEDERICO BIGARAN	

Quando il bene resta solo formale: mafia dei pascoli e pascoli di carta come esiti sistemici	119
LOREDANA BELLANTONIO	

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»: continuità, innovazione e politica dei <i>commons</i> nelle Madonie GIORGIO SCALICI	133
---	-----

Dalla contea normanna ai domini collettivi: il caso di Geraci Siculo BARTOLO VIENNA	153
--	-----

Energia bene comune: comunità energetiche rinnovabili nelle Alte Madonie ROBERTA PANDOLFINO	167
--	-----

Governabilità multicentrica nelle Isole Eolie. Il potenziale degli usi civici e della loro rivitalizzazione ai sensi della Legge 168/2017 MARIA LAURA COASSIN	189
--	-----

Domini collettivi e usi civici: la battaglia legale degli allevatori estensivi contro il Parco Nazionale D'Abruzzo, Lazio e Molise DARIO NOVELLINO	205
---	-----

PARTE TERZA RISORSE PER LA GOVERNABILITÀ

L'ICCA Consortium: una piattaforma globale per i territori di vita ALI RAZMKHAH, NINA AMINZADEH	227
--	-----

Documentare i territori di vita: il Registro ICCA e il suo ruolo in evoluzione JASMIN UPTON	235
--	-----

Riconoscimento dei beni comuni e delle ICCA — Territori di Vita in Europa: valutazione di dodici anni di iniziative in Spagna	243
SERGIO COUTO, GRETCHEN WALTERS, JOSÉ MARÍA MARTÍN CIVANTOS	
Nota sull'elaborazione dei policy brief sulla promozione dei domini collettivi in Italia	283
ERICA FRASSETTO, CHIARA SPOTORNO	
Nota sulla costituzione dell'Associazione Italiana dei Territori di Vita	289
FEDERICO BIGARAN, ELEONORA FANARI	
Il progetto PRIN <i>Demania</i>	293
RAFFAELE VOLANTE	

Appendici

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni	299
Appendice 2. Policy Brief. Valorizzare i domini collettivi in Italia: sfide e prospettive per l'attuazione della Legge 168/2017	311
Appendice 3. Policy brief. Valorizzare le proprietà collettive: raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della legge 168/2017	317
Appendice 4. Policy Brief. Valorizzare le terre di uso civico: raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017	337

Introduzione¹

MARCO BASSI, LOREDANA BELLANTONIO, GIORGIO SCALICI

1. La Legge 168/2017, i domini collettivi e il progetto RuComItaly

L'approvazione della Legge 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi ha rappresentato un passaggio di grande rilievo nel modo di concepire le relazioni tra le comunità locali, le istituzioni pubbliche e il territorio. Pur riferendosi a realtà storiche spesso considerate residuali o marginali, la norma introduce una prospettiva innovativa, riconoscendo alle comunità titolari dei domini collettivi un ruolo diretto nella cura, nella gestione e nella conservazione dei territori con cui intrattengono rapporti storici, culturali, economici ed ecologici.

La legge assume particolare importanza perché mette in discussione l'idea che la tutela del territorio debba essere esercitata esclusivamente dalle istituzioni pubbliche o secondo le dinamiche di mercato. Essa riconosce, invece, che soggetti collettivi radicati localmente possano svolgere un ruolo attivo nella conservazione delle risorse e nella costruzione di forme di governance fondate sulla partecipazio-

¹ Questa introduzione è stata realizzata con il finanziamento dell'Unione Europea – NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Avviso N. 104 del 2.2.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR); titolo del progetto: 'Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)', Decreto Direttoriale MUR di concessione del finanziamento n.968 del 30.06.2023, CUP B53D23010570006.

ne diretta, sulla responsabilità condivisa e sulla continuità del rapporto tra comunità e ambiente.

L'adozione della normativa è passata quasi inosservata nel dibattito pubblico nazionale e ha ricevuto una limitata attenzione da parte dei media. Diversa appare, invece, la situazione nel mondo della ricerca, dove negli ultimi anni si è progressivamente consolidata la consapevolezza della rilevanza teorica, giuridica, storica, sociale ed ecologica dei domini collettivi. Un indicatore significativo di questo crescente interesse è rappresentato dal finanziamento, nell'ambito del bando PRIN 2022, di tre progetti di ricerca specificamente dedicati, da prospettive differenti, ai domini collettivi e agli usi civici². Questa convergenza di iniziative testimonia come la Legge 168/2017 abbia contribuito ad aprire un nuovo campo di ricerca interdisciplinare, in cui questioni giuridiche, storiche, ambientali e socio-territoriali vengono oggi affrontate in modo sempre più integrato.

L'idea che le comunità direttamente coinvolte nella vita di un territorio possano assumere responsabilità significative per la sua conservazione e gestione è ampiamente consolidata in molte parti del mondo. Essa costituisce uno dei principi fondamentali che orientano il riconoscimento dei diritti territoriali dei popoli indigeni e delle comunità locali in numerosi Paesi e rappresenta oggi un riferimento centrale nei dibattiti internazionali sulla biodiversità, sulla governance delle risorse naturali e sui cosiddetti «territori di vita». Nel contesto europeo, tuttavia, questa prospettiva ha faticato a trovare un pieno riconoscimento politico e culturale, nonostante le numerose esperienze storiche di gestione collettiva delle risorse.³ Da questo punto di vista, la Legge 168/2017 può essere interpretata come uno dei più significativi tentativi di riportare al centro del dibattito il ruolo delle comunità nella cura del territorio e nella costruzione di modelli di governance capaci di coniugare sostenibilità ambientale, appartenenza e responsabilità collettiva.

² RuComItaly (<https://rucomitaly.org>), *Demania* (presentato nella Parte III del volume) e *From Common Goods to Ecological Resources* (<https://civicuses.it/the-project/>).

³ Si veda, per esempio, il documento di *proceedings* derivato da "The European Commons, Territories of Life and OECMs Conferences", Ginevra e Gland, 2024 (Hymas et al. 2026).

Il progetto RuComItaly – Valorising Rural Commons for a Greener and Fairer Society. Insights from Southern and Northern Italy, da cui trae origine il presente volume, nasce dalla constatazione che l'attuazione della Legge 168/2017 si è rivelata più complessa di quanto inizialmente previsto. Pur introducendo un quadro normativo unitario, la legge si confronta infatti con una notevole varietà di situazioni storiche, giuridiche, istituzionali, economiche e sociali che caratterizzano i domini collettivi nelle diverse regioni italiane. L'ipotesi di partenza del progetto è che molte delle difficoltà applicative derivino proprio dal tentativo di ricondurre a un'unica cornice giuridica realtà territoriali profondamente differenziate.

Per questa ragione, RuComItaly è stato concepito come un progetto di ricerca fondamentale, orientato a comprendere, attraverso un approccio comparativo e interdisciplinare, le diverse configurazioni assunte dai domini collettivi nell'Italia contemporanea. L'obiettivo non era soltanto produrre nuove conoscenze scientifiche, ma anche fornire una solida base empirica per l'elaborazione di raccomandazioni di policy in grado di tenere conto delle specificità regionali e locali. La volontà di contribuire ai processi di attuazione della Legge 168/2017 e di rafforzare l'impatto sociale della ricerca ha costituito fin dall'inizio uno degli elementi qualificanti del progetto, concretizzato nella produzione di tre policy brief, riportati, insieme al testo integrale della Legge 168/2017, nelle appendici di questo volume.⁴

In questa prospettiva, le attività di ricerca sono state accompagnate da numerosi momenti di confronto con amministratori pubblici, rappresentanti dei domini collettivi, professionisti e associazioni, promossi dalle tre unità di ricerca coinvolte nel progetto. Tra questi, un ruolo centrale è stato svolto dalla conferenza internazionale Domini collettivi, biodiversità e territori di vita: custodi locali, dialogo nazionale e connessioni globali, svoltasi a Geraci Siculo nel luglio 2025. L'iniziativa è stata deliberatamente concepita come uno spazio di incontro tra mondi normalmente separati: studiosi appartenenti a discipline diverse, amministratori locali, rappresentanti dei domini collettivi, operatori del settore e specialisti internazionali impegnati nel campo dei territori di vita. La compresenza di questi soggetti ha

⁴ I policy brief sono stati realizzati con la consulenza di Etifor – Valuing Nature

consentito di articolare momenti differenti ma complementari: sessioni scientifiche, occasioni di confronto tra esperienze territoriali, uno dei due workshop dedicati alla definizione dei policy brief del progetto e una riflessione sulle connessioni tra il caso italiano e le esperienze internazionali.

La realizzazione di un'iniziativa di tale complessità è stata resa possibile grazie alla collaborazione del Comune di Geraci Siculo, che ha messo a disposizione gli spazi necessari allo svolgimento delle attività, e al contributo dell'ICCA Consortium, che ha consentito la partecipazione diretta di rappresentanti dei domini collettivi provenienti da diverse aree del Paese.⁵

Il presente volume rappresenta uno dei principali risultati di questo percorso. Esso è stato concepito come uno strumento di approfondimento e di discussione dei temi affrontati nei policy brief elaborati nell'ambito del progetto, riportati nelle appendici del volume, insieme al testo della Legge 168/2017. Alcuni contributi presentati alla conferenza di Geraci non sono stati inclusi perché destinati a sedi accademiche specialistiche, mentre altri sono stati successivamente aggiunti per completare il quadro delle esperienze e delle riflessioni rilevanti ai fini della governance dei domini collettivi.

2. Struttura del volume

La prima parte del volume presenta tre contributi di carattere giuridico che consentono di cogliere alcune delle principali innova-

⁵ La partecipazione dei rappresentanti dei domini collettivi e di alcuni esperti e ricercatori internazionali alla conferenza è stata resa possibile grazie al contributo finanziario dell'ICCA Consortium, che ha collaborato attivamente al progetto in qualità di partner esterno, coinvolto attraverso le attività e le collaborazioni internazionali sviluppate dall'Unità di Palermo nell'ambito dei territori di vita. Un ringraziamento particolare va inoltre alla Consulta Nazionale delle Proprietà Collettive per aver co-organizzato il workshop dedicato alla definizione del percorso di co-costruzione dei policy brief; al Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive, la cui esperienza di ricerca trentennale nel settore è confluita nel progetto attraverso il contributo dell'Unità di Trento; e al Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali (TESAF) dell'Università di Padova, che ha apportato competenze consolidate nel campo della gestione collettiva delle risorse forestali attraverso il lavoro dell'Unità di Padova.

zioni introdotte dalla Legge 168/2017 e di collocarle in una prospettiva storica e istituzionale più ampia. Letti nel loro insieme, questi saggi mostrano come i domini collettivi non rappresentino semplicemente una sopravvivenza di istituti del passato, ma configurino una realtà in continua trasformazione, capace di interrogare temi centrali quali il rapporto tra comunità e territorio, le forme di autogoverno e le modalità di gestione delle risorse collettive.

Tra i principali studiosi italiani della storia giuridica dei domini collettivi, Christian Zendri svolge da oltre venticinque anni attività di ricerca e coordinamento scientifico nell'ambito del Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive dell'Università di Trento. Nel suo contributo, l'autore propone una rilettura storico-giuridica dei domini collettivi che, attraverso il dialogo con l'opera di Paolo Grossi, mette in discussione l'apparente naturalità delle moderne concezioni della proprietà e ne evidenzia il carattere storico e contingente. In questa prospettiva, i domini collettivi non emergono semplicemente come forme particolari di possesso o di gestione delle risorse, ma come espressione di comunità capaci di produrre e trasmettere nel tempo proprie forme di regolazione, fondate su consuetudini, statuti e pratiche condivise. Muovendo dalla ricostruzione storica dei domini collettivi, Zendri interpreta la portata innovativa della Legge 168/2017, soffermandosi in particolare sul riconoscimento dei domini collettivi come «ordinamenti giuridici primari» delle comunità originarie. Il saggio ricostruisce inoltre il progressivo mutamento di prospettiva che, dalla seconda metà dell'Ottocento fino ai nostri giorni, ha caratterizzato la legislazione italiana: da una fase in cui usi civici e proprietà collettive erano considerati istituti arretrati, destinati a essere liquidati o assimilati ad altre forme proprietarie, a un percorso di crescente valorizzazione del loro ruolo nella tutela del paesaggio, dell'ambiente e delle risorse naturali. In questa prospettiva, il rapporto tra domini collettivi e sostenibilità non appare un'acquisizione recente, bensì l'esito di una più ampia evoluzione storica e giuridica che trova nella Legge 168/2017 un importante punto di approdo.

Se il contributo di Zendri ricostruisce il percorso storico e teorico che ha condotto al riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari, Alessandra Pera e Nicoletta Patti spostano l'attenzione sul problema della loro concreta attuazione in

un contesto territoriale caratterizzato da una storia profondamente diversa da quella di molte altre regioni italiane. Il loro contributo prende in esame il recente disegno di legge della Regione Siciliana in materia di domini collettivi, interpretandolo come un'occasione per riflettere criticamente sul rapporto tra beni collettivi, comunità e governance territoriale.

Muovendo da una ricostruzione storica di lungo periodo, le autrici mostrano come in Sicilia i processi di liquidazione degli usi civici, la persistenza del latifondo, la peculiare evoluzione delle istituzioni regionali e la progressiva amministrativizzazione dei beni abbiano prodotto un indebolimento della dimensione comunitaria che caratterizzava storicamente le forme collettive di gestione del territorio. La distanza tra il modello giuridico dei domini collettivi e le concrete modalità di funzionamento delle istituzioni territoriali appare così particolarmente evidente, ponendo interrogativi specifici sulle modalità di applicazione della Legge 168/2017.

L'analisi del disegno di legge regionale diventa quindi l'occasione per affrontare una questione di portata più generale: se sia possibile tutelare e valorizzare i beni collettivi in assenza di comunità effettivamente capaci di rappresentarsi, autogovernarsi e assumere responsabilità nella gestione delle risorse comuni. Da questa prospettiva, il contributo offre una riflessione particolarmente significativa sui limiti di una concezione esclusivamente amministrativa dei domini collettivi e richiama l'attenzione sulla necessità di ricostruire il nesso tra territorio, comunità e tutela ambientale che costituisce uno degli elementi qualificanti della Legge 168/2017. La proposta avanzata dalle autrici non si limita, pertanto, alla valutazione di un testo normativo regionale, ma individua nella costruzione di forme credibili di partecipazione e responsabilità collettiva una delle principali sfide per il futuro dei domini collettivi in Sicilia.

Il terzo contributo della sezione giuridica, firmato da Mauro Iob e Marta Villa, affronta il tema dell'autonomia dei domini collettivi a partire da uno strumento apparentemente tecnico ma in realtà centrale per la loro esistenza istituzionale: lo Statuto. Attraverso un'originale costruzione dialogica, gli autori tornano a interrogare i «concetti primitivi» che stanno alla base dei domini collettivi — comunità, beni e regole — mostrando come essi sfuggano alle tradizionali categorie

del diritto moderno e richiedano una diversa comprensione del rapporto tra persone, territorio e istituzioni.

Il contributo sviluppa una riflessione particolarmente significativa sul significato concreto del riconoscimento dei domini collettivi quale ordinamento giuridico primario. L'autonomia non viene interpretata come semplice capacità amministrativa né come delega ricevuta dallo Stato, ma come possibilità effettiva per una comunità di darsi le proprie regole, riconoscersi in esse e organizzare autonomamente la gestione del proprio patrimonio. In questa prospettiva, lo Statuto non rappresenta un mero adempimento formale, ma il momento in cui una comunità esplicita la propria identità normativa e assume consapevolmente la responsabilità della custodia del territorio.

Particolarmente originale è la distinzione proposta dagli autori tra amministrazione «propria» e amministrazione «propria propria». Se la prima si limita a rappresentare la comunità attraverso modelli organizzativi definiti dall'esterno, la seconda nasce direttamente dalla capacità della comunità di costruire le proprie forme di governo. Il tema dello Statuto rinvia così a una questione più ampia: la possibilità di esercitare concretamente quell'autonomia che la Legge 168/2017 riconosce ai domini collettivi.

In questo quadro assume un ruolo centrale l'assemblea della comunità, intesa non soltanto come organo decisionale, ma anche come spazio in cui la comunità stessa prende forma sul piano politico e istituzionale. Attraverso il confronto, la deliberazione e la definizione condivisa delle regole, la comunità non si limita ad amministrare un bene collettivo, ma si riconosce come soggetto collettivo capace di produrre norme, assumere responsabilità e progettare il proprio futuro. Il contributo suggerisce così che l'autogoverno dei domini collettivi non serva solo a gestire le risorse, ma rappresenti un processo continuo di costruzione comunitaria, fondato sulla relazione tra territorio, partecipazione e responsabilità intergenerazionale.

I tre contributi appena discussi consentono di comprendere le principali categorie storiche, giuridiche e istituzionali attraverso le quali la Legge 168/2017 ridefinisce il ruolo dei domini collettivi nell'ordinamento italiano. I saggi della seconda parte spostano l'attenzione dal piano delle categorie giuridiche a quello delle pratiche sociali, delle forme di governo e dei processi attraverso cui le comunità costruiscono, mantengono o perdono il rapporto con i beni collettivi.

vi. Attraverso casi di studio diversi, essi mostrano come la vitalità dei commons dipenda non soltanto dal riconoscimento normativo, ma anche dalla capacità di generare forme concrete di partecipazione, responsabilità e cura del territorio.

Il contributo di Federico Bigaran amplia la prospettiva del volume collocando il dibattito sui domini collettivi all'interno delle più recenti riflessioni internazionali sulla conservazione della biodiversità e sulla governance collettiva dei territori. Attraverso il concetto di «territori di vita», elaborato nell'ambito dell'ICCA Consortium e progressivamente riconosciuto da numerose organizzazioni internazionali impegnate nella tutela della natura, l'autore propone una lettura dei commons che supera la dimensione strettamente proprietaria, concentrandosi sulle relazioni tra comunità, territorio e processi di conservazione.

Uno degli aspetti più significativi del contributo riguarda la riflessione sulla nozione stessa di comunità locale. Attraverso l'analisi di alcuni documenti internazionali dedicati ai diritti delle popolazioni indigene e delle comunità custodi dei territori, Bigaran mostra come ogni tentativo di definire oggettivamente e universalmente la comunità si riveli inevitabilmente insufficiente. Ciò che caratterizza una comunità non è infatti un insieme statico di attributi, ma la presenza di relazioni storiche, pratiche condivise, forme di auto-organizzazione e istituzioni di governance che si sviluppano nel tempo attorno a un territorio e alle sue risorse. La comunità emerge così come una realtà dinamica e contestuale, continuamente costruita e ricostruita attraverso l'azione collettiva.

In questa prospettiva, i territori di vita rappresentano una sfida ai modelli tradizionali di conservazione, fondati sulla separazione tra natura e azione umana. Al contrario, la conservazione della biodiversità dipende dalla presenza di comunità capaci di mantenere nel tempo relazioni di cura, responsabilità e reciprocità con il territorio. I diritti collettivi, le conoscenze tradizionali, le pratiche di gestione condivisa e le istituzioni locali di governo sono elementi essenziali per la conservazione della natura.

Particolarmente rilevante per le finalità del presente volume è il modo in cui il concetto di territorio di vita consente di reinterpretare molte esperienze europee di gestione collettiva delle risorse, tra cui gli usi civici e i domini collettivi italiani, all'interno di un quadro in-

ternazionale più ampio. L'autore mostra come tali istituzioni possano essere comprese come espressioni di responsabilità collettive orientate alla trasmissione intergenerazionale delle risorse, alla conservazione del patrimonio bioculturale e alla costruzione di rapporti duraturi tra le comunità e il territorio.

I cinque contributi successivi consentono di approfondire il caso siciliano, una realtà ancora relativamente poco esplorata nel dibattito nazionale sui domini collettivi, ma particolarmente significativa per comprendere la varietà delle configurazioni territoriali che caratterizzano l'attuazione della Legge 168/2017.

Con il contributo di Loredana Bellantonio, il volume affronta una delle questioni più problematiche e meno discusse nel dibattito sui domini collettivi: la loro vulnerabilità ai processi di appropriazione predatoria. Attraverso l'analisi comparata di due importanti inchieste giornalistiche — La mafia dei pascoli e Pascoli di carta —, l'autrice propone una riflessione che supera la lettura di tali fenomeni come semplici episodi di criminalità o di cattiva amministrazione, collocandoli invece all'interno di trasformazioni più profonde che investono il rapporto tra beni collettivi, istituzioni e comunità locali.

Muovendo dal caso dei Nebrodi e dalle vicende che hanno portato all'introduzione del cosiddetto Protocollo Antoci, il saggio mostra come l'appropriazione delle risorse collettive possa avvenire senza alcuna privatizzazione formale dei beni. Ciò che viene conquistato non è tanto la proprietà della terra quanto il controllo dei dispositivi amministrativi che regolano l'accesso alle risorse e ai flussi finanziari connessi alla Politica Agricola Comune. In questa prospettiva, la criminalità organizzata appare come una forma contemporanea di governance predatoria, capace di utilizzare procedure formalmente legali per trasformare beni collettivi in strumenti di rendita privata.

Il confronto con il fenomeno dei cosiddetti «pascoli di carta» consente all'autrice di approfondire ulteriormente l'analisi. Le dinamiche di svuotamento dei commons non risultano infatti limitate ai contesti caratterizzati dalla presenza mafiosa, ma emergono anche in territori in cui l'appropriazione assume forme apparentemente legittime e burocraticamente corrette. Attraverso bandi, titoli e procedure amministrative, i pascoli vengono progressivamente separati dal loro uso effettivo e dalle comunità che storicamente li hanno gestiti, trasformandosi in superfici funzionali all'accesso ai contributi pubblici.

Il contributo individua così una vulnerabilità strutturale che attraversa molti beni collettivi contemporanei: la progressiva rottura del nesso tra territorio, comunità e responsabilità intergenerazionale. Il problema non risiede nell'assenza di norme o controlli, ma nel fatto che i dispositivi amministrativi tendono a sostituirsi ai soggetti collettivi che dovrebbero dare senso e legittimità alla gestione delle risorse. In questa prospettiva, mafia dei pascoli e pascoli di carta appaiono come manifestazioni differenti di una medesima crisi, nella quale il bene continua a esistere sul piano giuridico, ma perde progressivamente la propria base sociale.

Il saggio offre pertanto una riflessione particolarmente significativa per l'intero volume, mostrando come la sopravvivenza dei beni collettivi non dipenda esclusivamente dal loro riconoscimento normativo, bensì dalla capacità di mantenere vivo il rapporto tra comunità, territorio e pratiche di responsabilità condivisa. Quando questo rapporto si indebolisce, il bene collettivo può sopravvivere formalmente, ma diventa esposto a forme diverse di appropriazione e di sfruttamento.

Il contributo di Giorgio Scalici affronta il tema degli usi civici a partire da un caso che, nel panorama siciliano, presenta caratteristiche particolarmente significative: quello di Geraci Siculo, nelle Madonie. Attraverso una ricerca etnografica e storico-istituzionale, l'autore mostra come gli usi civici costituiscano una vera e propria infrastruttura politica, capace di organizzare i rapporti sociali, di produrre consenso e di orientare le pratiche di governo locale.

Uno degli aspetti più interessanti del caso analizzato è il ruolo svolto dall'amministrazione comunale. A differenza di molte esperienze dell'Italia settentrionale caratterizzate dalla presenza di enti autonomi espressione delle comunità proprietarie, a Geraci Siculo il Comune assume di fatto la funzione di soggetto rappresentativo della collettività titolare dei diritti di uso civico. L'autore mostra come questa configurazione non abbia determinato una separazione tra comunità e beni collettivi, ma abbia consentito, attraverso un lungo processo di mediazione e adattamento, di tradurre pratiche consuetudinarie consolidate in strumenti amministrativi capaci di dialogare con il sistema normativo contemporaneo e con le politiche pubbliche, incluse quelle legate alla Politica Agricola Comune.

Particolarmente rilevante è il ruolo della pastorizia. A Geraci Siculo il pascolo civico continua infatti a rappresentare una risorsa economicamente strategica e socialmente riconosciuta, attorno alla quale si organizzano relazioni di reciprocità, forme di rappresentanza e pratiche di partecipazione politica. Gli usi civici non operano soltanto come meccanismo di distribuzione delle risorse, ma contribuiscono anche a definire appartenenze, responsabilità e criteri di legittimazione all'interno della comunità locale. La celebre affermazione riportata nel saggio — «non sale sindaco se i pastori non lo vogliono» — sintetizza efficacemente la centralità politica della comunità pastorale, non come gruppo di interesse separato, bensì come componente essenziale della vita collettiva del territorio.

Il caso di Geraci evidenzia inoltre il ruolo svolto dagli elementi simbolici e culturali nella riproduzione delle comunità locali. Le pratiche pastorali, le memorie locali, le feste e le forme di rappresentazione pubblica della pastorizia contribuiscono infatti a mantenere vivo il legame tra popolazione e territorio, conferendo agli usi civici una rilevanza che va ben oltre il loro significato economico immediato. Da questa prospettiva, il contributo mostra come la vitalità dei beni collettivi dipenda non soltanto dall'esistenza di regole o istituzioni formalmente riconosciute, ma anche dalla capacità di tali istituzioni di restare radicate nelle pratiche sociali e nelle identità territoriali condivise.

L'esperienza di Geraci Siculo suggerisce, infine, che non esiste un unico modello di governance dei domini collettivi. La capacità di tenere insieme sostenibilità ambientale, giustizia sociale e partecipazione politica può assumere configurazioni differenti, purché continui a esistere un rapporto vivo tra territorio, attività produttive e comunità locale. In questo senso, il caso analizzato offre un'importante riflessione sulle condizioni che consentono ai beni collettivi di rimanere istituzioni socialmente rilevanti anche in contesti segnati da profonde trasformazioni economiche e istituzionali.

Se il contributo di Scalici analizza il ruolo degli usi civici nella costruzione contemporanea delle relazioni tra comunità, rappresentanza politica e territorio, il saggio di Bartolo Vienna ne ricostruisce le radici storiche e istituzionali, mostrando come la lunga continuità degli usi civici abbia contribuito nel tempo a plasmare l'organizzazione territoriale di Geraci Siculo. Attraverso una ricostruzione

di lunga durata che intreccia fonti storiche ed esperienza amministrativa, l'autore mostra come i diritti collettivi non rappresentino una sopravvivenza marginale del passato, bensì una componente strutturale dell'organizzazione territoriale della comunità geracese fin dall'epoca normanna.

Attraverso l'esame delle investiture feudali, della documentazione relativa all'universitas e delle successive trasformazioni legislative, l'autore ricostruisce la persistenza del demanio universale quale forma di proprietà collettiva sostanziale, evidenziando la continuità di pratiche e istituzioni orientate alla gestione condivisa delle risorse. La storia locale appare attraversata da una tensione costante tra processi di tutela e tentativi di appropriazione, che trovano espressione tanto nelle usurpazioni feudali quanto nelle successive politiche liquidatorie dell'età moderna e contemporanea.

Particolarmente significativa è l'attenzione rivolta alle recenti politiche di gestione del pascolo civico. Il contributo mostra come l'azione amministrativa possa svolgere un ruolo decisivo nel mantenere vivo il rapporto tra comunità e territorio, traducendo pratiche storiche di uso collettivo in strumenti in grado di dialogare con i moderni sistemi di governance agricola e ambientale. Le procedure adottate dal Comune per consentire alle aziende locali l'accesso ai benefici della Politica Agricola Comune costituiscono un esempio concreto di come i beni collettivi possano essere reinterpretati come infrastrutture territoriali contemporanee, capaci di sostenere l'economia locale senza rinunciare alla tutela del patrimonio ambientale.

Il saggio offre inoltre una riflessione particolarmente attuale sul rapporto tra domini collettivi e servizi ecosistemici. La conservazione della biodiversità, la tutela degli habitat e la manutenzione del paesaggio sono presentate come funzioni centrali che richiedono forme adeguate di riconoscimento istituzionale e di sostegno pubblico. In questa prospettiva, il caso di Geraci Siculo rappresenta un esempio significativo delle potenzialità offerte dalla Legge 168/2017 e delle sfide ancora aperte nella sua attuazione a livello regionale.

Il contributo di Roberta Pandolfino è l'unico a non essere incentrato sulle commons territoriali.⁶ Attraverso una ricerca etnografica

⁶ La ricerca è stata condotta nell'ambito delle attività dell'unità dell'Università degli Studi di Palermo, coordinata da Alessandro Mancuso, del progetto PRIN 2022

condotta sulla realizzazione delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) nelle Alte Madonie, l'autrice esplora il tentativo di trasferire la logica dei beni comuni dal terreno delle risorse naturali a una risorsa immateriale e strategica come l'energia elettrica.

Il saggio mostra come le CER non possano essere comprese esclusivamente come innovazioni tecnologiche o strumenti di politica energetica. Esse si configurano piuttosto come complessi dispositivi socio-tecnici nei quali norme europee, istituzioni locali, conoscenze specialistiche e pratiche di partecipazione entrano in relazione dando origine a nuove forme di cittadinanza energetica. L'energia diventa bene comune non per le sue caratteristiche intrinseche, ma nel momento in cui una collettività decide di assumerne collettivamente la produzione, il consumo e la redistribuzione.

Particolarmente significativa è l'attenzione ai processi di costruzione della comunità. A differenza degli usi civici storici, fondati su pratiche sedimentate e relazioni territoriali di lunga durata, le Comunità Energetiche richiedono un intenso lavoro di educazione, sensibilizzazione e mediazione sociale. La ricerca evidenzia infatti che la semplice disponibilità di strumenti normativi e tecnologici non è sufficiente a generare partecipazione. La costruzione del bene comune energetico richiede la formazione di nuove consapevolezze, competenze e forme di responsabilità condivisa.

In questo processo emerge il ruolo centrale delle amministrazioni comunali. Nelle Madonie, i sindaci e gli amministratori locali hanno agito come veri e propri catalizzatori della partecipazione, promuovendo incontri pubblici, attività informative e percorsi di coinvolgimento della popolazione. Il contributo mette tuttavia in evidenza una tensione significativa: le Comunità Energetiche nascono come strumenti di partecipazione dal basso, ma il loro sviluppo concreto dipende spesso da iniziative promosse dall'alto. La sfida consiste quindi nel trasformare dispositivi giuridici e infrastrutture tecnologiche in pratiche effettivamente collettive, capaci di produrre appartenenza, reciprocità e cura condivisa.

Il saggio amplia così il campo di riflessione del volume oltre i beni fondiari e le risorse naturali tradizionalmente associati agli usi

civici, mostrando come il paradigma dei commons possa oggi investire ambiti strategici della vita contemporanea. Al tempo stesso, esso evidenzia come la costruzione di nuovi beni comuni richieda processi di apprendimento sociale e di formazione della comunità che non possono essere dati per scontati, ma devono essere continuamente coltivati attraverso pratiche di partecipazione, educazione e governance democratica.

Il contributo di Maria Laura Coassin affronta il tema dei domini collettivi da una prospettiva teorica e istituzionale, utilizzando il caso delle Isole Eolie per interrogare il rapporto tra governance ambientale, pluralità normativa e capacità effettiva di governo del territorio. Partendo dal concetto di governance policentrica e dalla letteratura sui sistemi socioecologici, l'autrice propone una riflessione sul ruolo che le comunità locali possono svolgere nella gestione delle risorse collettive in contesti caratterizzati da elevati livelli di tutela ambientale.

Il saggio prende le mosse da un apparente paradosso. Le Eolie rappresentano uno dei territori più protetti del Mediterraneo, essendo interessati da una complessa stratificazione di strumenti di tutela che comprendono il riconoscimento UNESCO, la Rete Natura 2000, la pianificazione paesaggistica e numerosi vincoli ambientali; nonostante ciò, continuano a manifestarsi fenomeni di degrado e di progressivo abbandono delle pratiche che ne avevano storicamente garantito l'equilibrio ecologico.

L'autrice interpreta questa situazione come l'esito di una forma di policentrismo incompleto o asimmetrico. La molteplicità degli enti coinvolti nella gestione del territorio non si traduce automaticamente in una maggiore efficacia. Al contrario, la frammentazione delle competenze può produrre deresponsabilizzazione e distanza tra decisioni istituzionali e pratiche quotidiane. In tale quadro, la Legge 168/2017 assume un significato strategico, poiché consente di reinserire le comunità locali nei processi decisionali, attraverso il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari e la possibile costituzione di enti esponenziali dotati di capacità autonormativa e gestionale.

Il saggio sviluppa così una critica delle forme di conservazione esclusivamente fondate su vincoli e regolazioni imposti dall'alto. La tutela ambientale risulta efficace solo quando è sostenuta da soggetti collettivi che possiedono conoscenze situate, responsabilità

dirette e capacità di intervento. In assenza di tali condizioni, anche i sistemi di protezione più articolati rischiano di produrre forme di conservazione soltanto nominali, situazioni che nella letteratura internazionale sono metaforicamente definite “parchi di carta”. Il contributo mostra come la rivitalizzazione degli usi civici, lungi dal rappresentare un ritorno nostalgico al passato, costituisca invece una forma di innovazione istituzionale orientata a rafforzare la resilienza dei sistemi socio-ecologici. I domini collettivi emergono come strumenti in grado di riconnettere la tutela ambientale, la partecipazione democratica e la responsabilità territoriale all’interno di sistemi di governance realmente policentrici.

Il contributo di Dario Novellino affronta uno dei nodi più controversi del dibattito contemporaneo sui beni collettivi: il rapporto tra la tutela ambientale e i diritti delle comunità locali. Attraverso l’analisi del contenzioso che oppone alcune organizzazioni di allevatori estensivi al Parco Nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise, l’autore esplora un conflitto che travalica il caso specifico e investe questioni più ampie relative alla governance del territorio, alla partecipazione delle popolazioni locali e al significato stesso della conservazione della natura.

Il saggio prende le mosse da una critica ai modelli di conservazione che tendono a separare la tutela degli ecosistemi dalle pratiche storiche di uso del territorio. In questa prospettiva, la presenza delle comunità locali è spesso percepita come un fattore di pressione sugli ambienti naturali: le attività agro-silvo-pastorali sono considerate elementi da limitare o subordinare alle esigenze della protezione ambientale. Attraverso una ricostruzione delle posizioni degli allevatori e delle controversie sorte attorno al nuovo Piano del Parco, Novellino mostra come tale impostazione rischi di produrre nuove forme di esclusione, marginalizzando soggetti che per secoli hanno contribuito alla costruzione e alla manutenzione dei paesaggi oggi considerati di pregio naturalistico.

Uno degli aspetti più significativi del contributo riguarda la rilettura della Legge 168/2017 e della giurisprudenza costituzionale in materia di domini collettivi. Viene rigettata la tesi secondo cui gli usi civici vadano interpretati come interessi subordinati alla tutela ambientale, per sottolineare invece la loro valenza, ribadita dalla Legge 168/2017, quale istituto che incorpora una funzione ambientale propria. I domini

collettivi emergono pertanto come forme storiche di governo del territorio che hanno contribuito alla produzione e alla conservazione di paesaggi agro-silvo-pastorali ad elevato valore ecologico.

Il caso analizzato assume una portata paradigmatica perché mostra come i commons non siano soltanto spazi di cooperazione, ma anche luoghi di conflitto in cui si confrontano differenti modelli di conservazione e di governo della natura. La battaglia legale degli allevatori si configura come una richiesta di riconoscimento non soltanto di diritti economici o consuetudinari, ma anche della legittimità di conoscenze, pratiche territoriali e responsabilità collettive maturate nel corso del tempo.

A differenza delle prime due sezioni, la terza parte del volume non raccoglie contributi scientifici originali, ma traduzioni, documenti, note e comunicazioni di carattere informativo e istituzionale. Se la seconda parte del volume ha mostrato la varietà delle forme attraverso cui i domini collettivi si manifestano nei contesti contemporanei e le sfide che ne accompagnano la gestione, la terza assume un carattere più operativo. I contributi qui raccolti sono dedicati a strumenti, esperienze e reti di supporto finalizzati a rendere concretamente praticabili le potenzialità aperte dalla Legge 168/2017. Il riconoscimento giuridico costituisce infatti soltanto un primo passaggio: la valorizzazione dei domini collettivi richiede anche processi di documentazione, di apprendimento reciproco e di collaborazione capaci di rafforzarne l'effettiva governabilità.

La comunicazione di Ali Razmkhah e Nina Aminzadeh ha lo scopo di far conoscere al pubblico italiano le caratteristiche, i valori e gli obiettivi dell'ICCA Consortium.⁷ L'interesse dell'ICCA Consortium per i domini collettivi e, più in generale, per le commons territoriali europee deriva dal fatto che, nel nostro continente, queste realtà rispondono pienamente alle caratteristiche dei 'territori di vita'.⁸

⁷ Gli autori hanno partecipato alla conferenza di Geraci Siculo in presenza. Ali Razmkhah è il coordinatore globale dell'ICCA Consortium.

⁸ È utile richiamare che in Italia, proprio per l'influenza della Legge 168/2017, si tende ad usare la denominazione di 'domini collettivi' per indicare ciò che in Europa ricade nella categoria descrittiva dei '*commons* territoriali'. Sono queste le realtà che in Europa meglio rappresentano le caratteristiche dei 'territori di vita', un concetto di applicazione globale autoidentificato dalle comunità locali e i popoli indigeni.

La nota di Jasmin Upton sul Registro Internazionale dei Territori di Vita (ICCA Registry) intende informare il pubblico su questo importante strumento internazionale, a disposizione dei domini collettivi.⁹

Il registro è ampiamente utilizzato dalle comunità locali e dai popoli indigeni di varie regioni del mondo, ma è fortemente sottoutilizzato in Europa. Abbiamo perciò tradotto un articolo scientifico, scritto da Sergio Couto, Gretchen Walters e José María Martín Civantos, per affiancare le informazioni sul Registro con un'approfondita riflessione sul processo di registrazione in Spagna, il paese europeo con il maggior numero di commons registrate.¹⁰

In Spagna, la costituzione di un'associazione nazionale delle commons ha avuto un ruolo strategico fondamentale. In Italia esistono da tempo associazioni e centri di studio sui domini collettivi. Mancava però un'associazione dedicata al raccordo tra i domini collettivi e le politiche europee e globali in materia di biodiversità. Federico Bigaran ed Eleonora Fanari hanno curato la nota relativa alla costituzione dell'Associazione Italiana dei Territori di Vita, avvenuta durante la conferenza di Geraci Siculo.

Abbiamo già richiamato l'importanza che i policy brief riportati in appendice hanno avuto per l'economia del progetto RuComItaly e per l'architettura di questo volume. Ci è quindi sembrato utile richiedere a Erica Frassetto e Chiara Spotorno una nota esplicativa in merito alla loro elaborazione.¹¹

La comunicazione di Raffaele Volante contiene altre importanti informazioni su strumenti utili per ricercatori, comunità locali e amministratori, prodotte nell'ambito del progetto PRIN 2022 Demania.¹²

⁹ L'autrice lavora presso l'Environment Programme World Conservation Monitoring Centre delle Nazioni Unite (UNEP-WCMC), l'ente che gestisce operativamente il Registro e altri strumenti di monitoraggio globali per la protezione della biodiversità. Jasmin Upton ha gentilmente acconsentito a fornire queste informazioni in modalità remota durante la conferenza di Geraci Siculo in una sessione tenuta in lingua inglese. Sono poi state raccolte e tradotte per l'inclusione in questo volume.

¹⁰ Sergio Couto ha partecipato in prima persona alla conferenza di Geraci Siculo.

¹¹ Le autrici sono le consulenti di Etifor – Valuing Nature in questo progetto. Le ringraziamo per questo contributo, che non rientra tra i loro impegni contrattuali.

¹² L'autore è il *Principal Investigator* del progetto. Lo ringraziamo per la disponibilità a fornirci il testo.

3. Temi trasversali

Comunità come processo

Uno dei temi che attraversano i contributi raccolti in questo volume riguarda il modo in cui la comunità locale viene concepita. Pur muovendo da prospettive disciplinari differenti e da contesti territoriali molto diversi, gli autori mettono in discussione una rappresentazione della comunità come realtà preesistente, stabile, chiaramente delimitata e omogenea. Al contrario, emerge con forza l'idea che le formazioni sociali territoriali siano costruzioni storiche e relazionali, continuamente prodotte e riprodotte attraverso pratiche sociali, istituzioni locali e forme di governo del territorio.¹³

Questa prospettiva è già presente nel contributo di Pera e Patti, in cui la lunga storia degli usi civici siciliani viene letta anche come una progressiva erosione delle forme collettive di organizzazione e di rappresentanza. La questione centrale posta dalle autrici – se sia possibile una tutela dei beni comuni senza comunità – attraversa, in realtà, l'intero volume. In modo diverso, Iob e Villa mostrano come l'autonomia dei domini collettivi non derivi semplicemente dall'esistenza di una comunità già costituita, bensì si costruisca attraverso strumenti quali lo statuto e l'assemblea, nei quali la comunità prende forma come soggetto capace di produrre regole e di assumere responsabilità collettive.

I casi di studio presentati nella seconda parte del volume confermano ulteriormente questa interpretazione. La stessa problematizzazione emerge nel contributo di Federico Bigaran dedicato ai territori di vita. Attraverso il confronto con la riflessione internazionale sviluppata nell'ambito dell'ICCA Consortium, l'autore evidenzia come ogni tentativo di definire la comunità con criteri oggettivi e universali si riveli inevitabilmente insufficiente. Le comunità locali non sono identificabili sulla base di caratteristiche statiche, bensì attraverso i processi di autoidentificazione, le relazioni storiche con il territorio e le forme di governo che si sviluppano nel tempo.

¹³ Questa idea del carattere processuale e relazionale delle identità collettive ha una lunga tradizione negli studi antropologici (Barth 1969; Cohen 1985).

I contributi complementari di Scalici e Vienna su Geraci Siculo mostrano, da prospettive differenti, che la comunità locale continua a riconoscersi attorno alle pratiche pastorali e agli usi civici, pur in assenza di forme di autogoverno tipiche di molte realtà dell'Italia settentrionale. Al contrario, il contributo di Pandolfino sulle Comunità Energetiche Rinnovabili mostra quanto sia difficile costruire nuove forme di azione collettiva attorno a una risorsa che non dispone ancora di riferimenti simbolici condivisi e di pratiche consolidate. Analogamente, Coassin evidenzia come la complessità delle normative ambientali e paesaggistiche rischi di produrre territori protetti ma privi di soggetti collettivi capaci di prendersene cura.

Nel loro insieme, questi contributi suggeriscono una possibile rilettura della Legge 168/2017. Il riconoscimento dei domini collettivi non appare soltanto come un atto di tutela rivolto a comunità già esistenti, ma anche come una potenziale occasione di rigenerazione sociale e istituzionale. L'azione collettiva sviluppata attorno alla gestione condivisa delle risorse può infatti contribuire alla formazione di nuove forme di appartenenza, di partecipazione e di responsabilità territoriale. In questa prospettiva, la comunità non costituisce semplicemente il soggetto che governa i domini collettivi: essa prende forma e si rigenera proprio attraverso le pratiche di autogoverno che tali istituzioni rendono possibili.

I commons come relazione sociale

Un secondo tema che emerge con chiarezza dai contributi raccolti nel volume riguarda il modo in cui i beni collettivi vengono concepiti. Nel dibattito pubblico e, talvolta, anche in quello politico e amministrativo, gli usi civici e i domini collettivi tendono a essere identificati principalmente con una specifica forma di proprietà. Il valore di tali istituzioni verrebbe quindi ricondotto alla semplice esistenza di un patrimonio indiviso o alla permanenza di particolari diritti di uso della terra. I contributi raccolti in questo volume suggeriscono invece una prospettiva diversa.

Come ha mostrato la letteratura internazionale sui commons, ciò che rende una risorsa un bene comune non è soltanto la natura del bene in sé, ma l'insieme delle relazioni sociali, delle regole e delle pra-

tiche che ne rendono possibile la gestione collettiva (Ostrom 1990).¹⁴ Questa intuizione attraversa molti dei saggi qui presentati e consente di leggere in modo nuovo anche le vicende più problematiche.

Il contributo di Loredana Bellantonio offre, da questo punto di vista, una riflessione particolarmente significativa. Le vicende della cosiddetta “mafia dei pascoli” e dei “pascoli di carta” mostrano infatti che un bene può mantenere formalmente il proprio carattere collettivo e, al contempo, perdere la funzione sociale che lo caratterizzava. In questi casi non è la proprietà a scomparire, ma il rapporto tra territorio, comunità e responsabilità condivisa. Il problema non deriva dall’assenza di regole, bensì dal fatto che esse finiscono per essere separate dai soggetti collettivi che dovrebbero dar loro significato.

Una dinamica analoga emerge, in forme diverse, nei contributi di Coassin e Pandolfino. Nel caso delle Isole Eolie, la moltiplicazione di vincoli e strumenti di tutela ambientale rischia di produrre “parchi di carta”: territori formalmente protetti, ma privi di comunità capaci di prendersene cura. Nel caso delle Comunità Energetiche Rinnovabili, invece, la difficoltà consiste nel costruire ex novo quelle relazioni sociali che consentono di percepire l’energia come un bene comune e non semplicemente come un servizio tecnico o una merce.

Anche il contributo di Federico Bigaran, dedicato ai territori di vita, invita a superare una lettura esclusivamente proprietaria dei commons. In questa prospettiva, ciò che conta non è soltanto chi possiede una risorsa, ma la qualità della relazione che una comunità sviluppa con il territorio, le forme di responsabilità che ne derivano e la capacità di trasmettere tali pratiche alle generazioni future.

Nel loro insieme, questi contributi suggeriscono che i beni collettivi non possano essere compresi come semplici categorie giuridiche o patrimoniali. Essi rappresentano piuttosto istituzioni sociali che esistono nella misura in cui riescono a mantenere vivo il legame tra risorse, comunità e responsabilità condivise. Quando questo legame si indebolisce, possono sopravvivere la proprietà, le norme o i vincoli amministrativi, ma il commons rischia di ridursi a una realtà soltanto

¹⁴ Per una lettura dei *commons* come relazioni sociali e pratiche collettive si veda anche Bollier (2014).

formale. Al contrario, quando tali relazioni continuano a essere alimentate attraverso pratiche di partecipazione, cura e autogoverno, i beni collettivi si rivelano capaci di adattarsi a contesti molto diversi, estendendosi ben oltre le forme tradizionali associate alla terra, ai pascoli o ai boschi.

Comunità locali e conservazione

Il rapporto tra le comunità locali e la conservazione ambientale è un tema affrontato in modo più o meno prioritario in molti dei contributi raccolti nel volume. Sebbene gli autori affrontino contesti e problemi differenti, molti di essi convergono nel mettere in discussione una concezione della tutela della natura che considera l'azione umana principalmente come fonte di pressione sugli ecosistemi e tende quindi ad affidare la conservazione a strumenti normativi e amministrativi esterni alle comunità che vivono e operano sul territorio.¹⁵

Il contributo di Christian Zendri mostra come la dimensione ambientale dei domini collettivi non sia un'acquisizione recente, bensì il risultato di una lunga evoluzione storica e giuridica. Se in passato tali istituzioni erano spesso percepite come ostacoli alla modernizzazione o alla valorizzazione economica delle risorse, nel corso del tempo è emersa con crescente chiarezza la loro capacità di garantire forme durevoli di gestione del territorio e di trasmissione intergenerazionale del patrimonio naturale. La stessa Legge 168/2017 riconosce esplicitamente questa funzione, attribuendo ai domini collettivi un ruolo rilevante nella conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

Questa prospettiva trova ulteriori sviluppi nei contributi dedicati ai territori di vita e alla governance ambientale. Bigaran evidenzia come numerose comunità locali nel mondo abbiano contribuito alla conservazione della biodiversità proprio attraverso pratiche continuative di utilizzo, gestione e cura del territorio. La tutela ambientale non appare qui come il risultato dell'esclusione dell'azione umana, ma come l'esito di relazioni di lunga durata tra comunità, territorio

¹⁵ Questa prospettiva trova riscontro nella letteratura sulla conservazione operata dalle comunità locali e indigene e sui territori bioculturali (Borrini-Feyerabend 2024; Berkes 2018).

e ambiente, fondate su conoscenze locali, istituzioni condivise e responsabilità collettive.

Una lettura analoga emerge, seppur da prospettive differenti, nei contributi di Scalici e Vienna dedicati a Geraci Siculo, dove la continuità delle pratiche pastorali e degli usi civici non viene presentata come un residuo del passato, ma come un elemento ancora oggi capace di contribuire alla manutenzione del territorio, alla conservazione del paesaggio e alla riproduzione di saperi e competenze locali.

I limiti dei modelli di conservazione imposti dalle autorità statali emergono con particolare evidenza nei contributi di Coassin e Novellino. Nel caso delle Isole Eolie, la moltiplicazione dei vincoli ambientali e paesaggistici non ha impedito fenomeni di degrado e abbandono, mostrando come la tutela formale possa rivelarsi insufficiente in assenza di soggetti collettivi capaci di intervenire concretamente sul territorio. Analogamente, il conflitto analizzato da Novellino tra gli allevatori estensivi e il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise evidenzia le tensioni che possono emergere quando la conservazione tende a subordinare o marginalizzare pratiche agro-silvo-pastorali che hanno contribuito storicamente alla costruzione dei paesaggi oggi considerati di pregio naturalistico.

Queste riflessioni trovano un importante completamento nei contributi raccolti nella terza parte del volume. L'esperienza dell'ICCA Consortium, il Registro internazionale dei Territori di Vita presentato da UNEP-WCMC, il caso spagnolo illustrato da Sergio Couto e collaboratori e la costituzione dell'Associazione Italiana dei Territori di Vita mostrano infatti come, anche a livello internazionale, stia progressivamente emergendo la necessità di riconoscere e sostenere il ruolo delle comunità locali nella conservazione della biodiversità. In questa prospettiva, i territori di vita non rappresentano semplicemente nuove categorie amministrative, ma strumenti per rendere visibili relazioni di responsabilità collettiva già esistenti e per rafforzare la capacità delle comunità di partecipare ai processi di governo del territorio.

Nel loro insieme, i contributi del volume suggeriscono dunque che la conservazione ambientale non dipende esclusivamente dall'intensità della regolazione o dall'estensione dei vincoli, bensì dalla capacità di costruire istituzioni e pratiche che mantengano vivo il rapporto tra comunità, territorio e responsabilità intergenerazionale. Più

che limitare l'azione umana, la sfida consiste nel promuovere forme collettive di uso e di governo delle risorse capaci di coniugare tutela ambientale, giustizia sociale e continuità delle comunità locali.

Ordinamenti giuridici primari e pluralismo istituzionale

Una delle innovazioni più significative introdotte dalla Legge 168/2017 riguarda il riconoscimento dei domini collettivi come «ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie». Si tratta di una formulazione apparentemente tecnica, ma che racchiude implicazioni profonde sul modo di concepire il rapporto tra comunità, territorio e istituzioni. Come emerge in particolare dai contributi di Zendri e di Iob e Villa, tale riconoscimento recepisce una prospettiva che Paolo Grossi aveva contribuito a riportare al centro della riflessione giuridica italiana: l'idea che il diritto non sia prodotto esclusivamente dallo Stato, ma possa emergere anche da comunità storicamente radicate nel territorio e dalle pratiche sociali che esse sviluppano nel tempo (Grossi 1977).

In questa prospettiva, i domini collettivi non sono né semplici forme particolari di proprietà né enti amministrativi assimilabili alle istituzioni pubbliche. Essi rappresentano realtà sociali in grado di produrre proprie regole e di organizzare autonomamente la gestione delle risorse collettive. Come ricorda Zendri, i beni comuni sono stati storicamente amministrati sulla base di un diritto creato dalla comunità per la comunità, espresso attraverso statuti, laudi, usi e consuetudini. La Legge 168/2017 non inventa dunque una nuova istituzione, ma riconosce formalmente una capacità normativa che precede la formazione dello Stato unitario e che, in molti contesti, ha continuato a operare nel corso dei secoli.

Questa dimensione emerge con particolare chiarezza nel contributo di Iob e Villa, in cui l'autonomia dei domini collettivi è ricondotta alla capacità della comunità di esplicitare e aggiornare le proprie regole attraverso strumenti quali lo statuto e l'assemblea. In tale prospettiva, l'autogoverno non consiste semplicemente nell'amministrare un patrimonio comune, ma nel mantenere vivo uno spazio collettivo di deliberazione in cui la comunità definisce le modalità di utilizzo delle risorse e le responsabilità che ne derivano. L'assemblea assume così un ruolo centrale non soltanto sul piano amministrativo, ma anche come luogo di costruzione e di riproduzione della comunità stessa.

La questione assume particolare rilevanza nei contributi che affrontano i processi attuali di attuazione della Legge 168. Pera e Patti mostrano come il rischio di una lettura esclusivamente amministrativa dei domini collettivi consista proprio nella perdita di tale dimensione comunitaria e autonormativa. Anche Coassin evidenzia che la molteplicità dei livelli di governo e degli strumenti di tutela non è sufficiente a garantire una gestione efficace del territorio quando mancano soggetti collettivi dotati di effettiva capacità decisionale. Da prospettive diverse, entrambi i contributi richiamano l'attenzione sulla necessità di non ridurre i domini collettivi a semplici categorie amministrative o patrimoniali.

La riflessione proposta da Novellino consente, infine, di osservare le implicazioni concrete di tale riconoscimento nei conflitti contemporanei legati alla gestione del territorio. Il confronto tra gli allevatori estensivi e il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise mostra come i domini collettivi possano rappresentare non soltanto una forma di organizzazione locale, ma anche un soggetto istituzionale capace di dialogare con altri livelli di governo e di rivendicare la propria legittimità nella definizione delle politiche ambientali.

Nel loro insieme, questi contributi mostrano come la principale novità della Legge 168 risieda nel riconoscimento della capacità delle comunità locali di produrre regole, assumere responsabilità collettive e partecipare attivamente al governo delle risorse territoriali. Il riconoscimento giuridico rappresenta tuttavia soltanto il primo passaggio di un processo più ampio, che richiede strumenti, competenze e reti di collaborazione capaci di rendere effettiva tale autonomia.

Dalla tutela alla governabilità

I temi discussi nei contributi raccolti in questo volume convergono su una considerazione comune. La Legge 168/2017 ha creato le condizioni per un rinnovato protagonismo delle comunità locali nella gestione delle risorse collettive, ma il riconoscimento giuridico costituisce soltanto il punto di partenza. La concreta attuazione della legge richiede la capacità di tradurre principi generali in pratiche di governo, strumenti operativi e percorsi istituzionali adeguati alla varietà dei contesti territoriali italiani.

Questa esigenza emerge con particolare evidenza dalle difficoltà che hanno accompagnato l'applicazione della legge nei diversi contesti regionali e che hanno costituito uno dei punti di partenza del progetto RuComItaly. Come mostrano numerosi contributi del volume, i domini collettivi assumono forme diverse a seconda delle caratteristiche storiche, sociali e istituzionali delle comunità coinvolte. La costruzione di politiche efficaci richiede pertanto una conoscenza approfondita di tali differenze e un'attenzione costante alle specificità locali.

In questa prospettiva sono particolarmente rilevanti i materiali raccolti nella terza parte del volume e, soprattutto, i policy brief elaborati nell'ambito del progetto e presentati in appendice. Essi non si propongono di fornire soluzioni uniformi o modelli applicabili meccanicamente, ma di offrire strumenti di riflessione e di orientamento capaci di accompagnare amministratori, rappresentanti dei domini collettivi, associazioni e comunità locali nei processi di attuazione della Legge 168. L'obiettivo non è soltanto tutelare le istituzioni ereditate dal passato, ma anche rafforzare la loro capacità di contribuire alle sfide contemporanee della gestione del territorio, della conservazione della biodiversità e della coesione sociale.

Nel loro insieme, i contributi qui raccolti suggeriscono che il futuro dei domini collettivi dipenderà dalla capacità di coniugare riconoscimento giuridico, partecipazione comunitaria e strumenti concreti di azione. La legge riconosce i domini collettivi; le comunità li rendono vivi attraverso le proprie pratiche e istituzioni; le reti di collaborazione, gli strumenti operativi e i processi di apprendimento condiviso ne rendono possibile l'effettiva governabilità. È in questo spazio di interazione tra diritto, comunità e azione collettiva che si collocano le principali potenzialità aperte dalla Legge 168/2017 e le prospettive di sviluppo che il progetto RuComItaly ha inteso esplorare.

Bibliografia

- Barth, F. (ed.) (1969). *Ethnic Groups and Boundaries*. Boston: Little Brown.
- Berkes, F. (2018 [1999]). *Sacred Ecology*, 4th ed. London-New York: Routledge.
- Bollier, D. (2014). *Think Like a Commoner. A Short Introduction to the Life of the Commons*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Borrini-Feyerabend G. with Jaeger T. (2024). *Territories of Life. Exploring Vitality of Governance for Conserved and Protected Areas*. ICCA-GSI, ICCA Consortium, IUCN and UNDP GEF SGP. <https://volume.territoriesoflife.org/wp-content/uploads/2024/11/Territories-of-life-COMPLE-TE-v09-FINAL-WEB.pdf>
- Cohen, A.P. (1985). *The Symbolic Construction of Community*. London: Routledge.
- Grossi, P. (1977). *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano: Giuffrè.
- Hymas, O. (editor), Bassi, M., Baumgartner, S., Beneš, I., Bigaran, F., Bre-gant, T., Bogataj, N., Branfield, L., Civantos, H.-M., Couto, S., Domin-guez, P., El Bajnouni, A., Haller, T., Šmid Hribar, M., Iordachescu, G., Karfakis, T., Kuhar, S., Jaouen, E., Joye, J.-F., Mammana, F., Mustonen, T., Neacsu, D., Nogueira Martins, R., Pagot, G., Rail, L., Rodrigues, M., Scalici, G., Sekulovic, M., Short, C., Walters, G., Yilmaz, E., Ziagkas, G. (2026). *European Commons and Territories of Life – A Narrative*. <https://ruralcommons.eu/assets/docs/European-Commons.pdf>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

PARTE PRIMA

Fondamenti storici e giuridici
dei domini collettivi

Una storia antica per istituzioni giovani: i domini collettivi come patrimoni intergenerazionali¹

CHRISTIAN ZENDRI

1. Premesse

Parlare di domini collettivi in Italia, dal punto di vista storico-giuridico, è indubbiamente un'impresa complicata. Da un lato, i domini collettivi sono stati e sono tuttora una parte importante della proprietà fondiaria, dell'ambiente e della cultura. Dall'altra parte, la loro storia non è stata ancora scritta. Infatti, ciò che è stato ed è scritto non è la storia dei domini collettivi, ma la storia della loro soppressione, o, forse meglio ancora, come vedremo, la storia della loro tentata liquidazione e della loro straordinaria capacità di resistenza e di ripresa (solo per non usare l'ormai abusatissima parola resilienza).

Le ragioni di questo paradosso sono, da un lato, la grande varietà di ciò che si cela dietro l'ingannevole semplicità dell'espressione *domini collettivi*, e dall'altro lato la mancanza, nell'ordinamento giuri-

¹ Questo capitolo è stato realizzato tramite il finanziamento dell'Unione Europea – NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Avviso N. 104 del 2.2.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR); titolo del progetto 'Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)', Decreto Direttoriale MUR di concessione del finanziamento n.968 del 30.06.2023, CUP B53D23010570006. Pubblico qui, in forma abbreviata, il testo del mio contributo al convegno *Usi civici e diritti collettivi nelle Madonie*, organizzato nell'ambito del progetto dall'Università degli Studi di Palermo, in collaborazione con il Comune di Geraci Siculo.

dico positivo italiano, e fino a tempi molto recenti, di una qualsiasi considerazione organica e sistematica, anzi, perfino di una qualsiasi menzione, potremmo dire, di questi domini collettivi, con la sola eccezione di un persistente intento liquidatorio.

Solo negli ultimi anni si è affermata una sorta di rivoluzione dei domini collettivi, nel duplice significato letterale del termine: un cambiamento totale, rapido, permanente e, da qualche punto di vista, violento dello scenario giuridico (Berman 2003), e, per certi aspetti, un ritorno al punto di partenza, al lascito originario, dopo un viaggio di circa 250 anni.

2. Da domini collettivi a domini privati

La storia dei domini collettivi è certamente legata alla storia della proprietà e, direi per antifrasi, alla storia della proprietà privata in particolare. Non è per caso che Paolo Grossi, lo storico del diritto che più ha contribuito alla loro riscoperta, fu anche uno dei più importanti storici della proprietà e delle sue differenti forme.

Nel 1968 Grossi pubblicò un libro, presentato come un corso di lezioni (cosa che, negli intenti di Grossi, era tutto tranne che una sorta di *deminutio*), dedicato alle «situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale» (1968). L'espressione apparentemente semplice e atecnica, è in realtà estremamente complessa: si riferisce ai differenti modi d'essere delle cose, in particolare immobili, alle differenti relazioni tra le cose stesse e le persone, nell'esperienza, cioè nel diritto vivente dei secoli che siamo usi chiamare medievali. E anche questa è, probabilmente, un'interpretazione rozza e inadeguata del pensiero di Grossi. In ogni modo, il volume ci offre alcuni risultati scientifici da tenere a mente e a cui ritornare necessariamente:

1. centralità delle *res*, delle cose, non solo oggetto su cui la volontà del proprietario si esercitava, ma vero soggetto, capace di imporre le sue necessità;
2. riduzione del ruolo dell'individuo. L'essere umano esisteva in quanto inserito in associazioni di varia forma e qualità: il villaggio, la città, il regno, la corporazione, la Chiesa ecc. Inoltre, l'essere umano, ancora, esisteva in quanto inserito in un complesso di relazioni con le cose, molto più varie di quanto siano oggi;

3. la relazione dell'essere umano con le cose era una manifestazione di autonomia della persona, e, nello stesso tempo, dei limiti di questa autonomia. Ogni particolare relazione tra una persona e una cosa, nella misura in cui esisteva per un adeguato periodo di tempo, ed era segnata dal lavoro dell'essere umano, richiedeva di trovare pieno e perfetto riconoscimento giuridico, pur senza negare la possibile coesistenza di altre relazioni tra la stessa cosa e altri esseri umani, con caratteristiche simili o differenti, e, in quanto tali, meritevoli di protezione differente o simile;
4. da tutto ciò discendeva la distinzione tra *dominium directum* (inteso come semplice appartenenza di una cosa a una persona) e *dominium utile* (vale a dire la relazione personale, lavorativa e vitale tra persona e cosa); discendeva inoltre la molteplicità e varietà dei *dominia*, in particolare di quelli utili, in modo eccentrico rispetto alla nozione unica di proprietà, tipica della tradizione che oggi chiamiamo di *civil law*².

Da tutto questo derivava, in Grossi, qualcosa di ancora più complesso: la centralità, nella tradizione giuridica "medievale", della consuetudine, non solo, un po' banalmente, in quanto fonte del diritto, ma anche in quanto modo di essere e di esistere del diritto stesso. Il *manifesto*, per così dire, di questa concezione è un altro libro famoso di Grossi, pubblicato per la prima volta nel 1995: *L'ordine giuridico medievale*.

Uno degli aspetti più importanti di questo libro è l'uso della consuetudine, come di una categoria fondamentale, destinata a interpretare l'intera tradizione giuridica "medievale", in larga o larghissima parte fatto di consuetudini (87-98)³. Si tratta di un'interpretazione che

² Per quanto riguarda la cosiddetta tradizione di *common law*, bisognerebbe fare un discorso a parte e più articolato. Mi sembra sufficiente, per il momento, osservare che in quell'ambito la storia e il lessico delle forme di appartenenza hanno rivelato una visione del mondo, anche di quello giuridico, niente affatto incompatibile con l'interpretazione di Grossi. Si veda, per un inquadramento generale, Baker (2007), in particolare alle voci *property*, *real property*, *personal property*, *ownership* e *tenure feudal*. Una prima ed efficace introduzione alla formazione del *common law* è offerta da Hudson (2017: 27, 81 e 168-172). Classico e fondamentale resta, infine, il contributo di Pollock e Maitland (1992 [1898]: 3-4, 1-191).

³ Più in generale, l'intero volume, con la sua articolazione in due parti. In particolare, rileva qui la distinzione del "medio evo" in due parti, e la rispettiva denominazione della prima come *officina della prassi*, e della seconda come laboratorio sapienziale.

accentua il carattere, diciamo così, di lunga durata, e quindi di legato intergenerazionale della tradizione giuridica stessa, in tutti i suoi elementi, comprese naturalmente le situazioni reali. Lo stesso modello, con appropriati aggiustamenti, fu usato da Grossi nella sua apprezzata sintesi dedicata all'Europa come dimensione giuridica (2007a). Ancora una volta, non sembra casuale che Grossi abbia identificato la proprietà privata come il tratto costituzionale fondamentale del nuovo ordine giuridico (e non solo) che fu costruito in modo particolare dalla fine del secolo XVIII (2007a: 113-115).

Tutto questo trovò una sintesi in un altro volume di Paolo Grossi, pubblicato nello stesso anno, e dedicato alle mitologie giuridiche della modernità. In questo volume Grossi descrisse di nuovo la proprietà privata, in quanto proiezione giuridica dell'individuo, come fondamento costituzionale della modernità (2007b: 141-161).

In questa storia entrò anche, nel 1977 e poi di nuovo nel 2007, un altro famoso volume di Grossi, *Un altro modo di possedere*, che ci ha offerto la prima e, per quanto ne so, forse l'unica sintesi storica e giuridica dell'intera questione, almeno con riguardo all'Italia (probabilmente non solo, ma non c'è dubbio che l'autore si sia dedicato all'Italia). Grossi stesso ne riprese i caratteri salienti molti anni dopo, e solo tre anni prima della sua morte, in un libriccino, che è anche, diciamo così, una sorta di ripensamento della sua biografia scientifica e umana in relazione ai domini collettivi (2019).

In quel libriccino, Grossi ricostruiva la storia dei suoi propri studi in materia di domini collettivi, come storia di un salvataggio, ma non del salvataggio dei domini collettivi stessi: il salvataggio della sua propria persona, grazie ai domini collettivi. La ragione di un tale salvataggio era la consapevolezza del carattere non naturale e non necessario, ma storico e ideologico, di buona parte del diritto positivo. Una tale consapevolezza era stata resa possibile proprio dallo studio dei domini collettivi, considerati la vera e radicale antitesi delle moderne mitologie giuridiche (2019: 11-52). Per Grossi, quell'antitesi poteva essere riassunta in una sola parola, capace di condensare in se stessa l'atteggiamento assolutista della tradizione giuridica dei secoli XIX e XX: liquidazione, vale a dire, la trasformazione dei beni e diritti collettivi in denaro, e perciò il loro collocamento sul mercato in quanto proprietà private individuali (2019:16-18).

Grossi enfatizzava l'importanza costituzionale della proprietà privata individuale, e su questa base spiegava il carattere assolutamente incostituzionale dei domini collettivi in quel momento storico, e perciò la necessità della loro liquidazione (2019).

La storia dei tentativi di liquidare i domini collettivi in Italia è perciò intrecciata (né potrebbe essere altrimenti) con la storia costituzionale, e ne costituisce anzi un riflesso e, per così dire, al contempo uno dei fattori determinanti. In modo più chiaro e netto, questo è vero specialmente per la storia dei domini collettivi nelle antiche province pontificie.

3. Un patrimonio da liquidare: liquidazioni papali, liberali, fasciste

Un recentissimo contributo di Claudia Federico ha ridato vita alla ricerca sulla questione, fornendo le basi di ogni futuro studio (2025).

La L. 1766/1927 è in realtà la conversione in legge del RDL 751 del 22 maggio 1924, il quale a sua volta derivava da una legge di liquidazione dei domini collettivi nelle vecchie province papali, risalente al 1923. La Federico giustamente ha preteso che la legge del 1923 fosse considerata, una sorta di prefazione al RDL (2025: 279).

Prima di tutto, si deve notare che l'avversione per i domini collettivi, nella legge del 1927, è espressione di un'avversione per la democrazia. Ciò è chiarissimo nel pensiero di Carlo Calisse, in un suo scritto sulla conversione in legge del RDL di cui stiamo discorrendo (2025: 286).

Un'altra osservazione concerne il ruolo dei Comuni. Se è vero che una parte dei domini collettivi (la più interessante dal punto di vista economico) era destinata alla liquidazione, è però anche vero che il resto era affidato alla gestione dei Comuni, e perciò trasformato, in qualche modo, in proprietà pubblica, essenzialmente proprietà dello Stato, nella sua più periferica articolazione, il Comune (2025: 287-291).

Da questo punto di vista, la legge voluta dal governo fascista sembrava realizzare solo parzialmente la privatizzazione, in favore dell'apparente prevalenza del potere statale, il quale era, natural-

mente, di tipo totalitario. Comunque, si dovrebbe aggiungere che la gestione dei domini collettivi, da parte dei Comuni, è stata segnata da un carattere privatistico. Infatti, i Comuni hanno spesso locato i domini collettivi a individui privati (2025:290). Noi possiamo forse aggiungere che il totalitarismo fascista fu capace di valorizzare anche quegli interessi borghesi menzionati da Grossi, e forse proprio in questo stanno le ragioni principali del suo successo politico.

D'altro canto, questo ci fa capire non solo il nesso tra regime fascista e certe classi economiche (una in particolare), ma soprattutto, e meno banalmente, la differenza tra bene pubblico, cioè, per così dire, il bene (nella duplice accezione di cosa e interesse) dello Stato, e bene collettivo (nella medesima duplice accezione), vale a dire della comunità.

Questa distinzione, a suo tempo proposta e sottolineata dal filosofo Antonio Rosmini (significativamente un prete attivo nella prima metà del secolo XIX) (Zendri 2025: 109-123), trovò nel trasferimento sostanziale dei beni collettivi ai Comuni, e nella spogliazione e soppressione delle comunità rurali, non solo la sua chiara manifestazione, ma la sua ragione d'essere. Si trattava dell'esplicita e voluta negazione della democrazia, per mezzo delle strutture amministrative create con l'intenzione (o forse il pretesto) di garantire la democrazia stessa e (non per caso) di regolarla e limitarla.

Comunque stiano le cose, è interessante che le radici della discutibile e perversa legge del 1927 si trovino nei domini collettivi degli antichi Stati Pontifici.

4. Liquidazione austriaca: il caso della Magnifica Comunità di Fiemme

Recentemente, è giunto a maturazione lo studio di un altro caso: quello della Magnifica Comunità di Fiemme, uno dei più antichi domini collettivi ancora esistenti, non solo in Italia, la cui esistenza può essere provata storicamente senza soluzioni di continuità sin dal 1111 (Sartori Montecroce 2002; Taiani 1986; Giordani 2000; Giordani 2011; Chiocchetti, Chiocchetti 1974-1975).

Nuove ricerche di un giovane, Giovanni Zaniol⁴, hanno portato a significativi risultati, soprattutto concernenti il periodo di transizione tra i secoli XVIII e XIX. Zaniol ha confermato non solo che il secolo e mezzo tra la metà del XVIII e la fine del XIX è di cruciale importanza per la storia dei domini collettivi (Capra 1978; Woolf 1991; Villani 1973), ma che, non solo in Italia, i tentativi di liquidazione sono andati di pari passo con l'accentramento politico e amministrativo, e quindi con l'eliminazione di ogni reale forma di autonomia delle comunità locali. Le vecchie comunità furono sostituite da nuovi Comuni, ormai articolazioni periferiche dello Stato, e amministrati da un ristretto numero di notabili. D'altro canto, i nuovi Comuni furono investiti di limitati poteri esecutivi, mentre le decisioni politiche, non solo di carattere generale, furono centralizzate in luoghi remoti, sotto il diretto controllo del governo centrale. I domini collettivi ebbero un ruolo importante in questo processo. Grazie ai loro beni, trasferiti ai Comuni, ne permisero l'autofinanziamento, e, con la liquidazione di altri beni e diritti, e il loro collocamento sul mercato, incrementarono la ricchezza dei notabili, legati al governo, locale e centrale (Bonan 2016; Mannori, Sordi 2001; Nequirito 1996; Zendri 2005).

5. Il punto di partenza medievale e l'evoluzione moderna

Il significato costituzionale di questi cambiamenti, compiuti o solo tentati, si può comprendere solo studiando cosa fossero i domini collettivi nella tradizione giuridica occidentale. Anzi tutto, essi non erano beni comuni in senso generico, ma, in un senso molto specifico, beni privati di una comunità. Precisamente in questa loro qualità essi furono sempre rivendicati, contro le pretese di chiunque altro, compreso il potere pubblico e i suoi detentori. Lo dimostrano le infinite liti giudiziarie, tra comunità e con il potere politico, locale e centrale⁵.

⁴ Finanziata dal PRIN RuComItaly, di cui alla nota 1.

⁵ Si può dire che ogni studio in materia di beni collettivi riporti casi di controversie. Solo a titolo di esempio, ricordo qui la disputa che oppose le comunità della Carnia all'Arsenale veneto, conclusasi con la vittoria delle comunità (Barbacetto 2000: 116–118), quella di Ravascletto (Barbacetto 2000: 250–263), e quella di Folgaria e La-stebasse (Zendri, Masotto 2015). Ampio lo studio, per l'area veneta, di Barbacetto

I domini collettivi sono stati e, dove esistono ancora, sono tuttavia, da un lato le condizioni di esistenza delle comunità proprietarie, e dall'altro una loro parte essenziale. Anzi, si può dire, in un certo senso, che essi sono stati e sono le comunità stesse. Questo non solo perché, senza qualcosa in comune, una comunità non poteva né può esistere, ma anche perché i domini collettivi erano e sono amministrati sulla base del diritto proprio della comunità stessa, nel senso di diritto creato dalla comunità per la comunità. Non importa il nome dato a questo diritto: *statuto*, *laudo*, *uso*, *consuetudine*... Importa che ogni società umana, ogni *populus*, per usare l'espressione latina, tanto più ricca, in quanto esiste ha un suo diritto proprio, che la distingue e con cui si identifica, e che è il popolo stesso e il suo dominio collettivo (Zendri 2022: 67–69; Nequirito 2022: 5–32; Scharf 2025: 89–99).

Da questo punto di vista, una comunità non *ha* i domini collettivi, ma è un dominio collettivo, vale a dire un ordinamento giuridico proprio. Possiamo quindi capire meglio le ragioni del desiderio di liquidare i domini collettivi: essi erano e sono non solo la prova dell'esistenza di una differente visione del diritto e della società umana, ma sono questo differente diritto e questa differente società umana.

Ciò che può sorprendere (ma non dovrebbe, a ben vedere), è che, nella tradizione giuridica occidentale, questo altro modo di essere diritto e società umana non è mai stato alternativo, per esempio, a quello universale della giurisdizione secolare e spirituale. Di fatto, l'intera tradizione occidentale è stata fondata sull'equilibrio armonico, storicamente fondato e storicamente instabile e mutevole, tra un diritto comune (cioè universale), vale a dire un diritto che, al limite, è stato considerato comune all'umanità intera, e una varietà di diritti propri, peculiari, differenti per ogni popolo (Calasso 1970).

Quello che ha reso e rende problematico questo dualismo, che è anche complementarietà, è il significato della parola *populus*. Nei secoli che, convenzionalmente (una convenzione che, sia detto per inciso, potremmo e forse dovremmo anche abbandonare) chiamiamo medievali, per popolo si intese ogni forma di società umana

(2008), che è più o meno tutto dedicato al problema; di particolare interesse il cap. II (Barbacetto 2008: 160–190).

legata da un diritto comune. Alla fine del secolo XIV, Ugucione da Pisa definì il popolo come una associazione di una pluralità di esseri umani, uniti da un diritto comune e da una comunione concorde (2004: 950).⁶

Di più: già nelle Istituzioni di Giustiniano, il popolo era stato definito come il complesso dei cittadini, e quindi il problema era diventato il numero minimo di cittadini per ammettere l'esistenza di un popolo (*Institutiones* 1.2.4; Albericus de Rosate 1581). Nel secolo XVI avvenne un cambiamento interessante: il punto centrale si spostò dalla nozione di popolo a quella di Stato, o, con un'espressione più interessante, di *res publica* ovvero, in inglese, di *Commonwealth*. Scrisse Jean Bodin: «Per Stato si intende il governo giusto che si esercita con potere sovrano su diverse famiglie e su tutto ciò che esse hanno in comune fra loro» (Bodin 1964/1988: I.1, 159). Così, si trattò di definire il numero di famiglie che formavano uno Stato (Bodin 1955: I.2, 6–7; Bodin 1964/1988: I.2, 172–173; Del Prete 2008). In breve, in Bodin il termine *république*, *commonwealth*, *respublica*, Stato, tendeva a sostituire quello tradizionale, *populus*, o almeno a essere usato come suo sinonimo (Bodin 1964/1988: I.2, 174–175; Vico 1999: I, 912–917; Rousseau 1943/1976: I, cap. 6, nota 93; Glatigny 1985: 163–168; Dubois 1996: 107, 112–113; Durand 1992: 304–305; Quagliani 1996: 270, 272–274, 278–279).

Per questa ragione, quindi, poiché, in accordo con la tradizione, ogni popolo fa uso in parte di un diritto universale e di uno particolare, e poiché popolo e Stato si identificano, e poiché, di conseguenza, il diritto universale può trovare applicazione in uno Stato solo nella misura in cui vi è riconosciuto, il risultato finale potrebbe essere solo l'esistenza di un singolo diritto comune di ciascuno Stato, coincidente con il diritto di quello Stato, e quindi una certa tendenza a identificare comune (o universale) con pubblico, con una identificazione che non manca di passare ai beni comuni, così che, come abbiamo visto, tutto questo finisce per diventare il fondamento dell'esistenza di un popolo come comunità organizzata, cioè Stato.

⁶ «Est enim populus humane multitudinis cetus iuris consensu et concordi comunione».

6. La legge del Regno d'Italia del 1927

Il risultato di tutto questo poteva essere solo un generale sfavore per i domini collettivi, e di questo abbiamo già detto. In ogni modo, proprio l'enorme distanza tra le consuetudini che hanno costituito e regolato i domini collettivi, da un lato, e i principi, per così dire, costituzionali dello Stato nato nel XIX secolo, dall'altro, potevano infine produrre solo una legislazione con due caratteristiche:

1. un'infastidita ostilità per i domini collettivi;
2. una sostanziale ambiguità dei contenuti.

Tutto ciò lo si può vedere molto bene nella legge n. 1766 del 1927, che è penetrata così in profondità nella vita quotidiana dei domini collettivi italiani, da essere designata spesso, ancora oggi, come la "legge fondamentale del 1927"⁷.

Quest'ultima espressione è singolare, se si tiene conto che la legge in questione ha, come suo scopo, testualmente, la generale sistemazione e liquidazione dei domini collettivi, e il riordino delle terre dei domini collettivi stessi (art. 1, l. 1766/1927). In breve, come una legge che fu scritta con l'esplicito scopo di distruggere la materia di cui si occupava, possa essere diventata fondamentale per quella stessa materia, rimane un affascinante paradosso. Per questa ragione, non userò questo aggettivo, fondamentale, a proposito della menzionata l. 1766/1927. Invece, tratterò di alcuni aspetti, così importanti che, tutto considerato, meriterebbero di essere definiti fondamentali.

Lasciamo da parte le consuete deplorazioni dei danni causati dalla legge: per quanto ben fondate, sono sterili. Osserviamo invece l'oggetto della l. 1766/1927: la liquidazione dei domini collettivi, o più precisamente di ogni diritto di promiscuo godimento sulle terre appartenenti agli abitanti di un luogo. Stando alla legge, i domini collettivi sarebbero posseduti dai Comuni e da varie associazioni agrarie, comunque denominate (art. 1, l. 1766/1927).

Quest'ultimo aspetto è, per sé, importante, ma lasciamolo da parte. Poniamo la nostra attenzione sui possessori della terra: sono tutti

⁷ Per un commento a questa legge si veda Marinelli (2013). Un commento che restituisce invece l'originario significato fascista della legge è quello di Curis (1928).

persone giuridiche, prima di tutto Comuni, cioè precisamente quelle persone giuridiche pubbliche, articolazioni dello Stato, di cui abbiamo già detto. Emerge quindi l'antistorica idea, dei domini collettivi come beni pubblici, idea rafforzata da un'altra norma della l. 1766, secondo cui l'iniziativa della procedura di cui stiamo parlando, spetta anzi tutto al *podestà*, cioè, nel 1927, all'equivalente del sindaco (art. 3, l. 1766/1927). Vero è che la stessa iniziativa spetta anche alle associazioni agricole, e perfino a individui, ma comunque resta vero che, per il legislatore, il protagonista è il *podestà*, che rappresenta lo Stato. Altro aspetto interessante è la prova dei cosiddetti *usi civici*. Su questo punto troviamo l'esclusione, per i diritti cessati prima del 1800, della prova non documentale (art. 3, l. 1766/1927). Si tratta evidentemente di una data scelta in modo abbastanza arbitrario. Occorre però osservare che si trattava di un mondo basato sull'oralità, non sulla scrittura. Di conseguenza, era ed è importante ammettere la testimonianza orale, non tanto su pratiche correnti nel nostro presente, quanto sulla tradizione dei diritti. In mancanza, molti diritti tradizionali, molte forme collettive di proprietà, sono destinate a restare senza una possibilità di prova, e quindi a essere cancellate senza compensazione, soprattutto in Paesi privi di un'antica e vasta cultura scritta, che però, non per questo sono privi di un vasto patrimonio intergenerazionale basato sull'oralità. Si tratta di una limitazione pesante.

7. Le leggi sulla montagna e sulla protezione ambientale

La legge n. 991/1952, la cosiddetta prima legge sulla montagna, ha segnato un enorme cambiamento. Non solo il testo attribuisce allo Stato il compito, e l'onere principale, di promuovere il progresso dei territori montani, ma pone al centro del suo sistema non più il profitto di pochi e dello Stato, bensì il popolo dei piccoli e medi proprietari, affermando che nessuna innovazione deve essere apportata alle comunità familiari montane: non agli usi civici, ma alle comunità di cittadini proprietari, collettivamente, dei territori montani. Tali comunità devono continuare a godere e amministrare i loro beni, secondo i loro statuti e le loro consuetudini (art. 34, l. 991/1952).

Un altro grande passo avanti fu compiuto nel 1985, con l'approvazione della legge n. 431, la legge Galasso. Fu la prima legge ad af-

frontare organicamente il problema della tutela del paesaggio o, con un termine più moderno, usato dalla legge stessa, della tutela ambientale. La sua importanza fu enorme, sia perché estendeva la tutela a tutte le aree montane, al di sopra di una certa quota, sia soprattutto perché includeva in tale tutela le aree assegnate alle comunità familiari agrarie e quelle ad uso civico (oggi le chiameremmo domini collettivi) (art. 1, l. 431/1985).

L'evoluzione proseguì con la legge 97/1994, che unì la tutela ambientale al tentativo di valorizzare le potenzialità endogene dell'ambiente montano. Per questo motivo, la legge coniugò la tutela del territorio, le esigenze delle popolazioni montane, lo sviluppo delle attività economiche locali, il progresso sociale e la tutela della cultura e delle tradizioni locali. Ciò avvenne attraverso il riconoscimento, da un lato, della personalità giuridica di diritto privato degli enti montani e, dall'altro, dell'autonomia degli enti stessi (art. 3, l. 97/1994).

La tutela della montagna è dunque legata alla tutela dei domini collettivi, anzi alla loro esistenza. E tutto è legato, sempre più strettamente, alla tutela dell'ambiente. Tuttavia, ciò non avviene in modo lineare. Ad esempio, la l. 394/1991, che regola le aree protette, pur definendo la tutela dell'ambiente in modo del tutto compatibile con la gestione tradizionale dei domini collettivi, rivela una visione antagonista dei domini collettivi stessi. Lo dimostra l'art. 11, comma 5, che, pur riconoscendo gli usi civici (e quindi i domini collettivi), ne prevede la necessaria liquidazione quando si traducono in diritti di caccia e pesca, su iniziativa esclusiva dell'Ente Parco Naturale (art. 11, c. 5, l. 394/1991), con ciò espropriando, di fatto, un patrimonio intergenerazionale locale, per idealmente attribuirlo alla comunità nazionale o regionale, senza però ripristinare quel legame con una comunità di persone che continua a esistere nel tempo, e preferendo invece affidarsi a un ente pubblico.

Nel complesso, l'approccio adottato dal cosiddetto Codice dell'Ambiente è simile. Ad esempio, all'art. 163, parlando di acqua, il legislatore si occupa di aree di tutela delle acque, e immagina convenzioni, quindi contratti, tra soggetti pubblici e privati, quindi anche le comunità proprietarie dei domini collettivi, con l'obiettivo di garantirne la gestione esclusiva da parte del soggetto gestore del servizio idrico (art. 163, c. 1, d.lgs. 152/2006), che evidentemente non è la comunità titolare di un patrimonio intergenerazionale. Non giova

a molto la precisazione, che è necessario rispettare la natura e tenere conto dei diritti di uso civico, formula tanto generica da essere vuota.

A questo punto non sorprende che la l. 194/2015 non faccia riferimento ai domini collettivi, nonostante il suo scopo sia quello di tutelare la biodiversità (l. 194/2015). A ben guardare, l'infinita varietà dei domini collettivi italiani è una forma di biodiversità, intesa in senso lato. Sembra naturale quindi che i domini collettivi stessi siano e possano essere uno dei siti naturali della biodiversità. Tuttavia, la legge li ignora e coinvolge solo gli enti pubblici (ovvero, in un modo o nell'altro, lo Stato). La contraddizione è evidente se si dà un'occhiata al *Portale Nazionale della Biodiversità*⁸, previsto dalla legge stessa, e nel quale non mancano riferimenti che, in un modo o nell'altro, riguardano direttamente i domini collettivi, a partire dai pascoli, ma manca qualsiasi riferimento a essi, se non puramente rapsodico.

8. La Legge 168/2017

Le cose sono cambiate, si spera definitivamente, con la l. 168/2017. Molto è stato scritto su questa legge, e giustamente, perché ha portato un enorme cambiamento nel panorama giuridico italiano in materia di beni comuni, e si presenta come un testo che potrebbe davvero, in modo rivoluzionario, cambiare l'approccio ai domini collettivi stessi anche fuori dall'Italia, in Europa e nel resto del mondo. Cercherò qui di riassumere i tratti più importanti di questo testo, quindi questa volta non mi rifiuterò di usare l'aggettivo "fondamentale"⁹. Una prima osservazione riguarda la lunghezza della legge. Nel suo testo originale (alcune piccole, infelici modifiche sono state introdotte in seguito...), la l. 168/2017 si compone di soli tre articoli. Si tratta di un primato felice, in tempi in cui, in Italia e in Europa, leggi lunghe e farraginose si presentano come importanti contributi all'incertezza del diritto. Ciò che più conta, tuttavia, è che la legge capovolge completamente l'approccio adottato fino ad ora dal legislatore statale. Fino al 2017, i domini collettivi, nella loro varietà, erano considerati, in sostanza, istituti di diritto

⁸ <https://www.savethebiodiversity.it/> (consultato il 22 gennaio 2026 a ore 12:00).

⁹ Il testo di questa legge si può trovare in Appendice I, in questo stesso volume.

positivo, fossili, più o meno vivi, di epoche passate e primitive, da liquidare o, all'occorrenza, da tollerare nella misura necessariamente limitata alla sopravvivenza delle popolazioni locali, oppure, nei casi migliori, istituti utili alla tutela della montagna e dell'ambiente. La legge 168 li riconosce invece come attuazione dei diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e come comunità umana. Ciò significa che i beni comuni esistevano prima della Costituzione, e sono parte, per così dire, della Costituzione fondamentale dell'essere umano. Pertanto, i beni comuni sono al centro e costituiscono il punto di partenza, sono valori essi stessi, e non ostacoli ad altri valori, e neppure strumenti per scopi diversi. Questo spiega perché la legge 168 li definisca come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie. Spiega anche perché, pur subordinati alla Costituzione della Repubblica, siano comunque capaci di produrre proprie regole e di amministrarsi nel modo più ampio.

Questo da solo sarebbe bastato a conferire alla l. 168/2017 un valore rivoluzionario, ma il testo va oltre. L'art. 2 disegna un'immagine dei domini collettivi che nulla ha a che vedere con le rugose rappresentazioni di molte delle leggi precedenti. I beni collettivi non sono solo beni necessari a una misera sussistenza, ma sono elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle comunità locali, strumenti primari per garantire la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, componenti stabili del sistema ambientale, basi territoriali di istituzioni storiche per la tutela del patrimonio culturale e naturale, assetti ecologici e paesaggistici del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale, fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle comunità locali che ne sono titolari. I diritti dei cittadini, preesistenti allo Stato italiano, sono riconosciuti nel loro contenuto storico, indipendentemente da arbitrarie limitazioni dei mezzi di prova o meno.

Cosa sono dunque questi beni collettivi? La risposta è ampia e precisa: sono beni che normalmente, e non eccezionalmente, hanno per oggetto utilità consistenti nello sfruttamento del suolo collettivo, e sono riservati ai membri della comunità che ne è proprietaria. La stessa comunità, tuttavia, può ampliare tale godimento, estendendolo ad altri. Quanto all'amministrazione, che differenza rispetto al passato! I beni comuni sono, in generale, amministrati dagli organi che rappresentano le comunità proprietarie, le quali possono anche scegliere altre forme di amministrazione e, in particolare, affidarsi ai comuni, semplicemente omettendo di istituire l'organo rappresen-

tivo. In questo caso, il comune deve amministrare i beni comuni, ma deve farlo separatamente dai propri beni pubblici (art. 2, l. 168/2017).

Due ulteriori osservazioni: i beni collettivi possono comprendere anche i corpi idrici (termine generico, che indica le acque che formano un complesso unitario e organico, come torrenti, fiumi, stagni, laghi, paludi). Inoltre, come abbiamo già detto, i beni collettivi sono soggetti a un vincolo paesaggistico, a tutela dell'ambiente, e, cosa ancora più importante, tale vincolo permane anche in caso di liquidazione degli usi civici, ovvero dei diritti collettivi su beni altrui (art. 3, l. 168/2017).

In poche occasioni, come questa, è chiaro cosa significhi il patrimonio intergenerazionale: davvero i domini collettivi possono ora passare da una generazione all'altra, con la garanzia di sussistere. Di più: essi si aprono ora a nuove possibilità, congiungendo il loro passato, adeguatamente tutelato, e il loro futuro, affidato non più alla buona volontà di terzi, ma alle comunità stesse.

9. Una sfida e un'opportunità

Molte sono, naturalmente, le sfide e molti i problemi che ancora, vorrei dire come sempre, si parano sulla strada dei domini collettivi. La maggiore è però, forse, anche la migliore opportunità.

Quest'ultima sfida, la più pericolosa e anche, potenzialmente, la più preziosa, viene dall'UE. Con il Regolamento 2024/1991, l'UE ha imposto a tutti gli Stati europei una serie di obblighi in materia di ripristino della natura. Il testo è complesso e interessante. Presenta un problema: è stato scritto da tecnici di grande esperienza, certamente, nei rispettivi settori, e da politici pieni di ottime intenzioni, ma che non vivono e probabilmente non hanno mai vissuto veramente nella natura che intendono ripristinare. Di fatto, non esiste una vera e propria definizione della natura che gli Stati devono ripristinare. Esistono allegati estesi, che contengono senza dubbio definizioni tecnicamente precise, ma il problema non è stato affrontato da una prospettiva storica: quale natura storicamente esistente deve essere ripristinata? Si consideri una foresta di faggi e querce: certo, deve essere protetta e ripristinata, e quindi riportata, come afferma il Regolamento, in buone condizioni. Ma quali sono queste buone condizioni? Con o senza la presenza umana? E, se dovessimo necessariamente adottare un modello per stabilire

se le condizioni di quella foresta sono buone o meno, quale dovremmo scegliere? Il modello della fine dell'ultima era glaciale? O, ad esempio, quello del XII-XI secolo a.C.? O quello del V-X secolo d.C.? O quello del XVI-XVII secolo d.C.? O quello immediatamente precedente la prima rivoluzione industriale? O quello precedente la Prima Guerra Mondiale? O la Seconda Guerra Mondiale? In breve, cos'è la natura?

Nessuna risposta viene dal Regolamento. Esso, così preciso e dettagliato sugli obiettivi immediati, sembra essere del tutto privo di un orientamento generale. Vuole ripristinare una natura che, in realtà, non conosce, e per farlo sembra affidarsi alle competenze di tecnici, per i quali la natura è, appunto, una questione tecnica. Ma la natura è, senza alcun dubbio, patrimonio intergenerazionale della comunità originaria, umana e non solo. E questo patrimonio intergenerazionale universale è fatto, in realtà, di infiniti patrimoni particolari, ognuno custodito e sviluppato da una comunità originaria. Come un gregge è fatto da una pluralità di pecore, una università di pecore, e ogni pecora è un organismo unico e composito, così la natura, europea in questo caso, è fatta di tanti patrimoni naturali collettivi.

Personalmente, credo che la l. 168/2017 offra ai domini collettivi l'occasione di dimostrare e mostrare che essi sono i custodi di quei patrimoni naturali intergenerazionali, e che sono in grado non solo di sfruttarli, ma di ripristinarli continuamente, vale a dire di assicurarne la fisiologia, per parafrasare il titolo di un celebre e, insieme, dimenticato volume di Alfonso Draghetti (1991). Si tratta dell'opportunità di dare al Regolamento UE un significato e un orientamento che, una volta tanto, sia determinato non da una tecnica astratta, ma da un'esperienza civica plurisecolare di provata efficacia. Nulla assicura che la sfida sarà vinta e l'opportunità colta. Tuttavia, l'occasione non può essere perduta¹⁰.

¹⁰ Il rapporto complesso tra domini collettivi e politiche contemporanee, soprattutto della UE, è oggetto di una parte significativa del volume *Les «communaux» au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité* (Joye 2021: 527–568). Inoltre, Tine De Moor offre una sintesi ampia, sebbene non priva di un certo carattere rudimentale soprattutto da un punto di vista giuridico (De Moor 2015: 18–30). Decisamente valido è l'approccio storico-ambientale proposto da Sarah Vanuxem (Vanuxem 2020; Vanuxem 2018). Si attendono ora contributi importanti da un volume in corso di stampa curato da Serge Gutwirth e Alessia Tanas (*Commoning for, with, against, or beyond the State?*, in corso di stampa). Ringrazio qui la collega e amica Tanas per avermi consentito di vedere l'opera ancora in bozze.

Bibliografia

- Albericus de Rosate. (1581). *Dictionarium iuris tam civilis, quam canonici*. Venetiis: Societas Aquilae Renovantis.
- Baker, J.H. (2007). *An Introduction to English Legal History*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbacetto, S. (2000). *"Tanto del ricco quanto del povero". Proprietà collettive ed usi civici in Carnia tra Antico Regime ed età contemporanea*. Pasian di Prato (Udine): Coordinamento Circoli Culturali della Carnia.
- Barbacetto, S. (2008). «La più gelosa delle pubbliche regalie». I «beni comunali» della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle comunità (secoli XV-XVIII). Venezia: Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti.
- Berman, H.J. (2003). *Law and Revolution II. The Impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition*. Cambridge (MA) – London: The Belknap Press.
- Bodin, J. (1964/1988). *I sei libri dello Stato*. A cura di M. Isnardi Parente. Torino: UTET.
- Bodin, J. (1955). *Six Books of the Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell.
- Bodin, J. (1606). *The Six Books of a Commonweale*. London: G. Bishop.
- Bonan, G. (2016). The Communities and the comuni: The Implementation of Administrative Reforms in the Fiemme Valley (Trentino, Italy) During the First Half of the 19th Century. *International Journal of the Commons*, 10(2), 589–616.
- Calasso, F. (1970). *Introduzione al diritto comune*. Milano: Giuffrè.
- Capra, C. (1978). *L'età rivoluzionaria e napoleonica in Italia (1796-1815)*. Torino: Loescher.
- Chiocchetti, V., Chiocchetti, G. (1974–1975). La componente arimannica della Comunità generale di Fiemme. *Atti della Accademia Roveretana degli Agiati*, s. VI, 14–15, 5–35.
- Curis, G. (1928). *Gli usi civici*. Roma: Libreria del Littorio.
- De Moor, T. (2015). *The Dilemma of the Commons: Understanding the Use of Common-Pool Resources in Long-term Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Del Prete, A. (2008). Menu peuple, multitude, populace: considerazioni sul vocabolario politico-sociale di Jean Bodin. *Laboratorio dell'ISPF. Rivista elettronica di testi, saggi e strumenti*, V, 4–27. http://www.ispf-lab.cnr.it/system/files/ispf_lab/documenti/multitudo_delprete.pdf
- Draghetti, A. (1991). *Principi di fisiologia dell'azienda agraria*. Bologna: Edagricole.
- Dubois, C.-G. (1996). La «nation» et ses rapports avec la «république» et la «royauté». In Y.-C. Zarka (a cura di), *Jean Bodin. Nature, histoire, droit et politique* (pp. 91–113). Paris: PUF.
- Durand, Y. (1992). L'appartenance nationale en France au XVIIIe siècle. *XVIIIe siècle*, 44, 295–310.
- Faoro, L. (a cura di) (2022). *Carte di regola. Storia, territorio, attualità*. Trento: Provincia autonoma di Trento.
- Federico, C. (2025). *La proprietà collettiva in Italia, con particolare attenzione ai territori dell'ex Stato Pontificio, e in Spagna / La propiedad colectiva en Italia*. Sevilla – Trento: Universidad de Sevilla – Università degli Studi di Trento.
- Glatigny, M. (1985). «Prince» et «peuple» dans quelques chapitres de la République et de la Gaule Française. In *Jean Bodin. Actes du Colloque Interdisciplinaire d'Angers* (pp. 157–169). Angers: Presses de l'Université d'Angers.
- Giordani, I. (2000). I Patti gebardini secondo la copia del 24 giugno 1322 conservata alla Biblioteca Civica di Trento. *Studi Trentini di Scienze Storiche*, 79, 3–32.
- Giordani, I. (2011). Tracce del contenuto dei Patti gebardini in documenti posteriori. *Studi Trentini. Storia*, 90, 139–164.
- Grossi, P. (1968). *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*. Padova: Cedam.
- Grossi, P. (1977/2007). *Un altro modo di possedere. L'emergere di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano: Giuffrè.
- Grossi, P. (1992). *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*. Milano: Giuffrè.
- Grossi, P. (2006). *L'ordine giuridico medievale*. Roma-Bari: Laterza.
- Grossi, P. (2007a). *L'Europa del diritto*. Roma-Bari: Laterza.

- Grossi, P. (2007b). *Mitologie giuridiche della modernità*. Milano: Giuffrè.
- Grossi, P. (2019). *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*. Macerata: Quodlibet.
- Hudson, J. (2017). *The Formation of the English Common Law*. London: Routledge.
- Joye, J.-F. (a cura di) (2021). *Les «communaux» au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*. Chambéry: Presses Universitaires de Savoie Mont Blanc.
- Mannori, L., Sordi, B. (2001). *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Laterza.
- Marinelli, F. (2013). *Gli usi civici*. Milano: Giuffrè.
- Nequirito, M. (1996). *Il tramonto del principato vescovile di Trento*. Trento: Società di Studi Trentini.
- Nequirito, M. (2022). Le carte di regola delle comunità rurali del Trentino. In L. Faoro (a cura di), *Carte di regola. Storia, territorio, attualità* (pp. 5–32). Trento: Provincia autonoma di Trento.
- Pollock, F., Maitland, F.W. (1992 [1898]). *The History of English Law Before the Time of Edward I*, Vol. II. Indianapolis: Liberty Fund.
- Quaglioni, D. (1996). 'Les Citoyens envers l'État'. In J. Coleman (a cura di), *The Individual in Political Theory and Practice* (pp. 269–279). Oxford: Clarendon Press.
- Rousseau, J.-J. (1943/1976). *Du Contrat social*. Paris: Aubier.
- Sartori Montecroce, T. (2002). *La comunità di Fiemme e il suo diritto statutario*. A cura di I. Giordani. Cavalese: Magnifica Comunità di Fiemme.
- Scharf, G.P.G. (2025). Gli statuti rurali e dei centri minori. In E. Angiolini et al. (a cura di), *La libertà di decidere* (pp. 89–99). Firenze: Edifir.
- Taiani, R. (1986). Il riordino dell'archivio della Magnifica Comunità di Fiemme. *Studi Trentini di Scienze Storiche*, 65, 36–60.
- Uguccione da Pisa. (2004). *Derivationes*. Edizione critica princeps a cura di E. Cecchini, G. Arbizzoni, S. Lanciotti, G. Nonni, M. G. Sassi, A. Tontini, 2 voll. Firenze: SISMELE – Edizioni del Galluzzo.
- Vanuxem, S. (2018). *La propriété de la terre*. Marseille: Wildproject.

Zendri

- Vanuxem, S. (2020). *Des choses de la nature et de leurs droits*. Versailles: Quae.
- Vico, G. (1999). *Opere*, a cura di A. Battistini, 2 voll. Milano: Mondadori.
- Villani, P. (1973). *La società rurale nel Mezzogiorno tra Sette e Ottocento*. Napoli: Guida Editori.
- Woolf, S. (1991). *Napoleon's Integration of Europe*. London: Routledge.
- Zendri, C. (2005). Volano e i suoi statuti. In R. Adami et al. (a cura di), *Volano. Storia di una comunità* (pp. 227–241). Volano: Nicolodi.
- Zendri, C. (2022). Ordinamenti giuridici primari. In L. Faoro (a cura di), *Carte di regola* (pp. 65–72). Trento: Provincia autonoma di Trento.
- Zendri, C. (2025). Diritti, modalità dei diritti e società. *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di Studi sulla proprietà collettiva*, 109–123.
- Zendri, C., Masotto, L. (2015). *Relazione dei consulenti tecnici d'ufficio al Commissario regionale per gli usi civici di Venezia nella causa promossa dal Comune di Lastebasse contro il Comune di Folgaria*. Trento: Università degli Studi di Trento, Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive, Quaderni di ricerca, n. 22.

Fonti normative

- Italia. Regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751.
- Italia. Legge 16 giugno 1927, n. 1766. *Riordinamento degli usi civici*.
- Italia. Legge 25 luglio 1952, n. 991.
- Italia. Legge 8 agosto 1985, n. 431.
- Italia. Legge 6 dicembre 1991, n. 394. *Legge quadro sulle aree protette*.
- Italia. Legge 31 gennaio 1994, n. 97.
- Italia. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. *Norme in materia ambientale*.
- Italia. Legge 4 dicembre 2015, n. 194.
- Italia. Legge 20 novembre 2017, n. 168. *Norme in materia di domini collettivi*.

La proposta di legge della Regione Siciliana: considerazioni storiche e sistematiche¹

ALESSANDRA PERA, NICOLETTA PATTI

1. Usi civici, domini collettivi e tutela del territorio: note introduttive

Gli usi civici e, più in generale, le forme di appartenenza e di gestione collettiva della terra costituiscono uno degli ambiti nei quali il diritto ha storicamente misurato la propria capacità di disciplinare il rapporto tra comunità, territorio e risorse naturali. Tali istituti rinviavano a un patrimonio giuridico stratificato, in larga parte di origine consuetudinaria, che per secoli ha regolato l'accesso a boschi, pascoli, acque e terre agricole in funzione delle esigenze di collettività stabilmente insediate su un determinato territorio. In questa prospettiva, il legame tra comunità e bene non si esaurisce nella titolarità proprietaria in senso stretto, ma si esprime attraverso forme di godimento, di cura e di amministrazione collettiva fondate sulla continuità intergenerazionale, sulla destinazione funzionale del bene e su un interesse condiviso alla sua conservazione nel tempo (Guidi 2020: 9).

¹ Questo capitolo è stato realizzato con il finanziamento dell'Unione Europea – NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Avviso N. 104 del 2.2.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR); titolo del progetto: 'Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)', Decreto Direttoriale MUR di concessione del finanziamento n.968 del 30.06.2023, CUP B53D23010570006.

La specificità degli usi civici e dei domini collettivi risiede, dunque, nella loro capacità di dare forma giuridica a un rapporto uomo-cose non riducibile alle categorie proprietarie tradizionali. Essi non rappresentano soltanto una modalità alternativa di organizzazione della proprietà, ma riflettono una concezione integrale del rapporto tra comunità umana e ambiente naturale, nella quale l'interdipendenza tra risorse, pratiche d'uso e territorio assume rilievo centrale. In tali contesti, l'utilizzo delle risorse secondo metodi tradizionali, l'uso non estremo del suolo e la presenza fisica e continuativa dell'uomo concorrono alla salvaguardia dell'ecosistema, mostrando come la tutela dell'ambiente possa essere perseguita attraverso pratiche di uso collettivo. I luoghi interessati dagli usi civici assumono, inoltre, una marcata valenza simbolica e identitaria: il territorio unisce persone e cose, genera legami di solidarietà e appartenenza e contribuisce alla costruzione di un'identità comunitaria (Guidi 2020: 10).

Sul piano storico, gli usi civici e le forme di proprietà collettiva si collocano all'interno di un lungo processo di trasformazione del rapporto tra comunità e territorio, profondamente inciso dall'affermazione dello Stato moderno e dai processi di unificazione giuridica. Nell'Italia preunitaria, e in particolare nelle regioni centro-meridionali, i beni comuni si identificavano prevalentemente nei demani universali o comunali, comprendenti pascoli, boschi, corsi d'acqua e terreni incolti o messi a coltura, sui quali la popolazione esercitava diritti di uso in quanto ritenuti appartenenti, da tempo immemorabile, all'universitas e, per ciò stesso, sottratti alla libera disponibilità individuale (Grossi 2020; Marinelli 2018; Germanò 1999; Germanò 2001).

I processi di modernizzazione e di riforma agraria, avviati tra XVIII e XIX secolo e intensificatisi nel periodo postunitario, hanno progressivamente messo in discussione tali assetti. La legislazione volta all'abolizione della feudalità e, successivamente, al riordino degli usi civici – culminata nella legge n. 1766 del 1927 – si è collocata in una prospettiva prevalentemente liquidatoria, orientata alla trasformazione delle situazioni collettive in proprietà individuali o pubbliche e alla riduzione del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio².

² L. n. 168/1927 è disponibile online: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1927-06-16;1766>

Tale intervento, pur animato da finalità di razionalizzazione e modernizzazione del regime fondiario, ha spesso sacrificato la dimensione comunitaria e relazionale che aveva storicamente caratterizzato gli usi civici e i domini collettivi.

Dal punto di vista sincronico, tuttavia, gli esiti di queste dinamiche non sono stati affatto uniformi sul territorio nazionale. In diverse aree d'Italia, soprattutto laddove erano presenti comunità locali strutturate e istituzioni collettive dotate di continuità storica e sociale, le forme di gestione collettiva della terra hanno continuato a svolgere una funzione attiva, adattandosi ai mutamenti economici e sociali senza perdere il proprio radicamento territoriale. In tali contesti, la proprietà collettiva non è rimasta un residuo formale, ma ha conservato una capacità operativa concreta, esprimendosi attraverso enti intermedi riconoscibili, dotati di regole interne, legittimazione sociale e visibilità anche sul piano giurisdizionale. Ne è derivato un assetto caratterizzato da un pluralismo proprietario di fatto, nel quale, accanto alla proprietà privata e alla proprietà pubblica, trovano spazio forme collettive capaci di svolgere una funzione rilevante nella tutela del territorio e delle risorse naturali.

Diverso è il quadro che emerge con riferimento alla Sicilia. Qui, la combinazione di fattori storici, economici e istituzionali ha prodotto esiti profondamente differenti rispetto ad altre regioni del Paese. La persistenza del latifondo, le modalità concrete di attuazione della legislazione sugli usi civici, il ricorso sistematico agli strumenti della conciliazione e della liquidazione, l'autonomia speciale e l'attribuzione alla Regione della competenza in materia di usi civici prevista dallo Statuto regionale (art. 14 lett. c), la peculiare configurazione del Commissariato per gli usi civici in Sicilia e i suoi rapporti con l'Assessorato regionale competente e con la giurisdizione, nonché la progressiva "amministrativizzazione" dei beni, hanno inciso in modo significativo sulla capacità delle comunità locali di mantenere un ruolo effettivo nella gestione del territorio. In Sicilia, i processi di trasformazione degli usi civici hanno spesso favorito dinamiche di frammentazione delle collettività titolari e di appropriazione individuale delle risorse, determinando una progressiva erosione della dimensione comunitaria (Pera, Patti 2025). Ne è derivata una distanza particolarmente marcata tra il modello giuridico astratto delle proprietà collettive e le loro concrete modalità di fun-

zionamento, distanza che emerge anche sul piano giurisdizionale, ove la scarsa visibilità di soggetti collettivi strutturati si riflette in un contenzioso prevalentemente polarizzato tra singoli individui e amministrazioni pubbliche.

È solo alla luce di questo quadro che assume pieno significato la cornice costituzionale e giurisprudenziale entro cui si colloca la disciplina contemporanea degli usi civici e dei domini collettivi. La Corte costituzionale ha progressivamente chiarito che l'ambiente non può essere qualificato come una "materia" in senso tecnico, ma come un valore costituzionalmente protetto, primario e trasversale, strettamente connesso alla qualità della vita e ai diritti fondamentali della persona³. La tutela dell'ambiente trova fondamento, in particolare, negli articoli 2, 9 e 41, 42 e 43 della Costituzione ed è stata ulteriormente rafforzata dalla riforma dell'articolo 9 del 2022, che ha esplicitamente incluso la protezione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. In questa prospettiva, la protezione dell'ambiente non persegue finalità meramente naturalistiche o estetizzanti, ma risponde all'esigenza di garantire un habitat nel quale l'uomo vive ed agisce e che risulta necessario alla collettività. Ne discende che la tutela non riguarda soltanto i beni in quanto tali, ma si estende alle pratiche d'uso attraverso cui essi vengono utilizzati, valorizzando la dimensione comunitaria e solidale che caratterizza gli usi civici, in coerenza con il principio della funzione sociale della proprietà di cui all'articolo 42 della Costituzione e con il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, quarto comma (Simoncini 2010).

Questa traiettoria trova un significativo riscontro anche al di fuori del discorso strettamente giuridico. Gli studi di Elinor Ostrom, premiati con il Nobel per l'economia nel 2009, hanno mostrato come le comunità locali siano in grado, in determinate condizioni, di gestire in modo efficace e sostenibile risorse comuni complesse, superando

³ Si vedano: Sent. Corte Cost. 11 luglio 1989, n. 391; sent. Corte Cost. 1° aprile 1993, n. 133; sent. Corte Cost. 20 febbraio 1995, n. 46; sent. Corte Cost. 13 novembre 1997, n. 345; sent. Corte Cost. 29 settembre 2003, n. 300; sent. Corte Cost. 18 luglio 2006, n. 310; sent. Corte Cost. 21 febbraio 2017, n. 103; sent. Corte Cost. 10 aprile 2018, n. 113; sent. Corte Cost. 4 luglio 2018, n. 178.

la rigida alternativa tra appropriazione privata e controllo statale. Tali ricerche mettono in luce il ruolo decisivo delle regole condivise, della responsabilità collettiva e del radicamento territoriale nella governance delle risorse naturali, offrendo una conferma empirica della centralità delle comunità nella gestione dei beni comuni e una chiave di lettura particolarmente feconda anche per il diritto contemporaneo (Ostrom 1990; Ostrom 2015).

È in questo quadro sistematico che si colloca la legge 20 novembre 2017, n. 168, sui domini collettivi, la quale riconosce gli usi civici e i domini collettivi come elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali e come fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle comunità degli aventi diritto.

A fronte di questo riconoscimento normativo, che verrà analizzato più nel dettaglio nel paragrafo successivo, la Sicilia si trova oggi di fronte a una scelta che è, in larga misura, di politica del diritto regionale. Come già evidenziato in un precedente contributo (Pera, Patti 2025), le alternative che si prospettano sono essenzialmente tre: il mantenimento dell'attuale assetto, con il rischio di un'ulteriore marginalizzazione della funzione comunitaria dei beni; un intervento legislativo regionale volto a dare effettiva attuazione alla legge n. 168 del 2017; oppure la valorizzazione di strumenti di governance partecipativa e cooperativa che, pur mantenendo la titolarità pubblica dei beni, rafforzino in modo sistematico il legame con la comunità di riferimento, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

In questo contesto si inserisce il recente disegno di legge regionale in materia di domini collettivi.

Il presente contributo, che ripercorre quanto presentato ad un convegno svoltosi a Geraci Siculo nel luglio del 2025, propone una breve analisi articolata in tre passaggi: in primo luogo, l'esame della legge n. 168 del 2017 e dei suoi presupposti sistematici; in secondo luogo, una valutazione critica del disegno di legge siciliano, al fine di individuarne potenzialità e criticità alla luce delle specificità storiche e istituzionali dell'isola; infine, la formulazione di una proposta per la Sicilia che individui strumenti giuridici e istituzionali capaci di restituire effettività al nesso tra bene, comunità e tutela dell'interesse ambientale, nella prospettiva della solidarietà intergenerazionale e dello sviluppo sostenibile.

2. La disciplina dei domini collettivi nella legge n. 168 del 2017

La legge 20 novembre 2017, n. 168⁴ segna un passaggio di svolta nel trattamento giuridico delle forme di appartenenza e di gestione collettiva della terra, ponendosi come esito normativo di un lungo processo di riemersione teorica, costituzionale e sistematica degli assetti fondiari collettivi. Dopo decenni in cui gli usi civici e le proprietà collettive erano stati prevalentemente affrontati in chiave residuale, liquidatoria o meramente amministrativa, il legislatore del 2017 ha inteso ricondurre tali istituti entro una cornice coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, valorizzandone la dimensione comunitaria, territoriale e ambientale. L'operazione compiuta dalla legge non si esaurisce, dunque, in un riordino settoriale, ma si colloca su un piano più profondo, incidendo sulle categorie attraverso cui il diritto moderno ha tradizionalmente pensato il rapporto tra soggetti, beni e territorio.

Sin dal suo incipit, la legge esplicita il proprio fondamento negli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, qualificandosi come disciplina di attuazione costituzionale di uno status che non viene creato ex novo, ma riconosciuto in quanto preesistente all'ordinamento statale. In questa prospettiva, i domini collettivi sono definiti come "ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie"⁵, soggetti alla sola Costituzione e dotati di una capacità autonoma di regolazione e di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva (Granara 2020: 105). La scelta terminologica è tutt'altro che neutra: "ordinamento giuridico" significa assumere che la relazione tra comunità e territorio non sia riducibile a un fascio di diritti reali atipici o a un regime speciale di beni, ma costituisca un assetto normativo complesso, storicamente radicato, capace di generare regole, appartenenza e responsabilità intergenerazionale.

⁴ Si veda Legge 20 novembre 2017, N. 168 "Norme in materia di domini collettivi", disponibile online al seguente indirizzo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/28/17G00181/sg>.

⁵ V. art. 1 L. n. 168/2017

In questa chiave, la legge del 2017 non si limita a riaffermare un regime dominicale speciale, ma valorizza una specifica modalità di rapporto tra uomo, risorse naturali e territorio, nella quale la dimensione dell'uso, della cura e della responsabilità condivisa prevale sulla logica dell'appropriazione esclusiva (Politi 2018: 25-26).

La legge si iscrive, così, pienamente nel solco del pluralismo giuridico costituzionale, prendendo atto del fatto che l'ordinamento statale non esaurisce la totalità delle forme giuridicamente rilevanti di organizzazione della vita collettiva (Politi 2018: 27; Marinelli 2018: 17 ss.). Le comunità titolari dei domini collettivi vengono qualificate come formazioni sociali originarie, attraversate da una continuità storica che consente di ravvisarvi uno dei luoghi privilegiati di sviluppo della personalità umana, nei quali si realizza in modo particolarmente intenso il principio di solidarietà. La collettività non è qui intesa come semplice aggregato di individui, ma come soggetto intergenerazionale, la cui identità si costruisce e si trasmette attraverso il rapporto con il territorio e con le risorse naturali che lo compongono.

Coerentemente con tale impostazione, la legge attribuisce un ruolo centrale agli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini collettivi, riconoscendo loro personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria. Questo passaggio assume un rilievo decisivo, poiché scioglie un dibattito risalente sulla natura giuridica di tali enti e segna una rottura netta con la tradizione pubblicistica ottocentesca e con le tendenze abolizioniste che avevano caratterizzato la legislazione postunitaria e, in particolare, l'impianto della legge del 1927. La soggettività collettiva viene sottratta all'orbita dell'ente comunale e collocata nello spazio dell'autonomia privata, pur rimanendo funzionalmente orientata al perseguimento di interessi che trascendono la dimensione individuale. In tal modo, l'elemento personale e comunitario diventa giuridicamente prevalente nel rapporto tra Comune, proprietà e comunità, riaffermando la centralità del legame territoriale quale criterio ordinante dell'assetto fondiario collettivo (Granara 2020: 75-76; Giulietti 2018: 57 ss.).

Accanto alla dimensione soggettiva, la legge del 2017 attribuisce un rilievo strutturale alla funzione dei beni collettivi, collocandoli stabilmente all'interno della tutela costituzionale dell'ambiente e del paesaggio. I beni di godimento collettivo sono qualificati come strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del

patrimonio naturale nazionale, come componenti stabili del sistema ambientale e come basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale. La tutela ambientale non si presenta, dunque, come un vincolo estrinseco imposto dall'esterno, ma come una qualità intrinseca dell'assetto fondiario collettivo, che trova la propria giustificazione nella simbiosi tra pratiche d'uso tradizionali, presenza umana e conservazione degli equilibri ecologici.

Su questo piano si innesta l'articolata disciplina contenuta nell'art. 3 della legge, che offre una ricognizione delle principali categorie di beni riconducibili agli assetti fondiari collettivi e, soprattutto, riafferma il nucleo essenziale del loro regime giuridico. Il legislatore ribadisce l'inalienabilità, l'indivisibilità, l'insuscipibilità e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi, utilizzando consapevolmente il verbo "resta" per sottolineare la continuità di un regime giuridico preesistente, che la legge non introduce ma riconosce e rafforza. In tal modo, i beni collettivi vengono sottratti in via strutturale alle dinamiche della circolazione proprietaria e della valorizzazione economica di breve periodo, assumendo una funzione orientata alla durata, alla riproducibilità delle risorse e alla responsabilità nei confronti delle generazioni future (Granara 2020: 104 ss.).

Particolarmente significativa è la distinzione, operata dall'art. 3, tra la nozione ampia di "beni collettivi" e quella più circoscritta di "demanio civico" o patrimonio antico dell'ente collettivo. Tale distinzione consente di preservare una pluralità di situazioni giuridiche senza indebolire il livello complessivo di tutela, mantenendo al contempo uno spazio per i procedimenti di liquidazione degli usi civici su terre di proprietà pubblica o privata secondo la disciplina storica, ma senza che ciò comporti una compressione della protezione ambientale. Emblematica, in questo senso, è la disposizione secondo cui il vincolo paesaggistico permane sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici: una scelta che rende evidente come la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio sia considerata un interesse della collettività generale non disponibile, destinato a sopravvivere alle vicende del titolo e dell'assetto proprietario.

La legge n. 168 del 2017 si colloca, così, all'intersezione tra ordinamento civile e tutela dell'ambiente, configurandosi come fonte statale di principi fondamentali e di livelli inderogabili di protezione, destinati a vincolare anche le Regioni a statuto speciale, in quanto

incidenti su materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, e qualificabili come norme di riforma economico-sociale. Da un lato, la qualificazione privatistica degli enti esponenziali e il riconoscimento della loro autonomia statutaria rientrano nell'ambito dell'ordinamento civile; dall'altro, la funzionalizzazione dei beni collettivi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio si iscrive nella competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ecosistema, mentre alle Regioni spetta la valorizzazione, nel rispetto dei principi fissati dal legislatore nazionale. Ne deriva che lo spazio di intervento regionale non è illimitato, ma strutturalmente orientato: esso può e deve tradursi in strumenti di attuazione, organizzazione e gestione coerenti con la funzione collettiva ed ecologica dei beni, senza poter incidere in senso riduttivo sul nucleo essenziale delle garanzie apprestate dalla legge statale (Politi 2018: 38-50 ss.)

In questo quadro, la legge del 2017 mostra, tuttavia, anche un limite strutturale, che assume particolare rilievo nei contesti territoriali nei quali le forme collettive di gestione della terra sono state storicamente indebolite o marginalizzate. La disciplina è costruita prevalentemente come legge di riconoscimento e tutela di assetti fondiari collettivi già esistenti o dimostrabili, mentre non prevede una procedura organica per la costituzione ex novo di nuovi soggetti collettivi. La possibilità di nuove forme organizzative non è esclusa in astratto, ma resta ancorata alla prova dell'uso immemorabile e della continuità consuetudinaria dei diritti, rendendo problematica l'emersione di istituzioni collettive effettive in territori segnati da processi di liquidazione e frammentazione dei beni.

A fronte di un riconoscimento forte sul piano dei principi, la legge n. 168 del 2017 lascia dunque emergere una tensione irrisolta tra tutela sostanziale e strumenti di attuazione. È precisamente su questo crinale che l'intervento regionale può rivelarsi decisivo: non per riscrivere lo statuto giuridico del bene collettivo, ma per costruire procedure, sedi e garanzie capaci di rendere possibile – ove ne siano i presupposti sostanziali – l'emersione di soggettività collettive effettive, evitando al contempo la creazione di strutture meramente formali, prive di reale comunità di riferimento e di meccanismi di responsabilità.

Alla luce di ciò, l'analisi del recente disegno di legge regionale siciliano in materia di domini collettivi non può limitarsi a una veri-

fica formale della sua compatibilità con la legge n. 168 del 2017, ma deve misurarsi con una questione più profonda: se e in che misura l'intervento regionale sia effettivamente idoneo a restituire centralità alla dimensione comunitaria dei beni, a ricostruire soggettività collettive capaci di agire e a valorizzare il nesso tra territorio, ambiente e comunità locali, che la legge statale assume come dato fondativo. È su questo terreno che si concentrerà il paragrafo seguente, dedicato all'esame critico del disegno di legge siciliano, delle sue premesse e delle sue possibili ricadute sistematiche.

3. Note critiche sul disegno di legge della Regione Siciliana n. 496

Il disegno di legge regionale siciliano n. 496, recante *Norme in materia di domini collettivi*, si presenta, nella sua stessa architettura, come un intervento eminentemente organizzativo e procedurale, volto a costruire – nell'ambito dell'autonomia speciale della Regione Siciliana in materia di usi civici – un dispositivo regionale di attuazione dei principi affermati dalla legge 20 novembre 2017, n. 168⁶. L'operazione normativa non incide, almeno nelle sue premesse, sullo statuto sostanziale del dominio collettivo, che resta ancorato alla fonte statale e alla qualificazione dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari soggetti alla sola Costituzione, ma si colloca piuttosto sul piano della messa in opera di strumenti regionali di supporto, coordinamento e gestione: definizioni per rinvio, tavoli consultivi, attività di ricognizione e mappatura, uffici dedicati, registri, atti di indirizzo e misure di sostegno.

In questa prospettiva, le disposizioni iniziali del ddl assumono una "funzione prevalentemente cornice". Da un lato, esse recepisco-

⁶ Come evidenziato dal Servizio Studi dell'Assemblea regionale siciliana, il disegno di legge regionale in materia di domini collettivi è finalizzato a dare attuazione, nell'ordinamento regionale, al «pilastro fondamentale» della legge n. 168 del 2017, costituito dal riconoscimento dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie e dalla valorizzazione della loro funzione di tutela del territorio, dell'ambiente e del paesaggio (*Doc. n. 8/2025, Nota di lettura al ddl n. 496, Assemblea regionale siciliana*).

no integralmente la nozione di dominio collettivo delineata dalla legge statale; dall'altro, enunciano l'impegno della Regione a riconoscere e garantire i diritti delle formazioni sociali e a tutelare paesaggio, patrimonio storico-artistico, ambiente, biodiversità ed ecosistemi, richiamando altresì la legislazione sulla montagna⁷. Tali affermazioni, per quanto politicamente significative, non possono che essere lette in chiave programmatica e sistematica: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'ordinamento civile e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la giurisprudenza costituzionale ha costantemente qualificato la protezione ambientale e paesaggistica come valore unitario e trasversale, non suscettibile di riduzioni o rimodulazioni regionali. Ne consegue che il significato giuridico di tali clausole non risiede nell'ampliamento dell'autonomia normativa regionale, bensì nella necessità di orientare l'intervento attuativo entro il perimetro dei principi statali e costituzionali⁸.

Sul piano oggettivo, il ddl recepisce in modo sostanzialmente fedele l'elencazione delle categorie di beni riconducibili ai domini collettivi, ma introduce una precisazione di particolare rilievo con riferimento alle terre di proprietà pubblica o privata gravate da usi civici non ancora liquidati, prevedendone l'espunzione dal novero dei domini collettivi a seguito del completamento della procedura di liquidazione. Tale scelta appare coerente con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e, in particolare, con la recente sentenza n. 119 del 2023, che ha censurato l'assoggettamento automatico al regime di inalienabilità dei fondi privati gravati da usi civici non liquidati. In questa prospettiva, la disciplina regionale sembra orientata a ricondurre a coerenza il rapporto tra procedimento di liquidazione e regime proprietario, evitando che il vincolo tipico dei domini collettivi si proietti *ope legis* oltre i confini costituzionalmente sostenibili una volta definita la sorte degli usi⁹.

⁷ Art. 1, ddl Regione Siciliana n. 496.

⁸ Doc. n. 8/2025, Dossier sui disegni di legge, DDL n. 496, Assemblea regionale siciliana, maggio 2025, p. 11; Doc. n. 2/2025, Nota di lettura al ddl n. 496, Norme in materia di domini collettivi, Assemblea regionale siciliana, 9 aprile 2025, pp. 5 – 6.

⁹ Doc. n. 2/2025, Nota di lettura al ddl n. 496, Norme in materia di domini collettivi, Assemblea regionale siciliana, 9 aprile 2025, pp. 3 – 4; Doc. n. 8/2025, Dossier sui disegni di legge, DDL n. 496, Assemblea regionale siciliana, maggio 2025, p. 12.

Le maggiori criticità emergono, tuttavia, nella parte del ddl che struttura le competenze e i procedimenti di attuazione. In particolare, il disegno di legge attribuisce un ruolo centrale e strutturale al Commissario per la liquidazione degli usi civici in Sicilia, investendolo di funzioni che non si esauriscono nella fisiologica interazione tra procedimento amministrativo e accertamento giurisdizionale, ma tendono a farne il perno di attività di ricognizione, coordinamento e indirizzo, quali la formazione dell'inventario generale dei domini collettivi, la partecipazione a tavoli consultivi e l'impulso ad attività di carattere amministrativo ed esecutivo. È qui che si manifesta un nodo sistemico rilevante: il Commissario è un organo statale, dotato di funzioni giurisdizionali o para-giurisdizionali, la cui natura, struttura e competenze sono definite da legge statale e sottratte alla disponibilità del legislatore regionale. Anche in un contesto di autonomia speciale, una legge regionale non può trasformare tale organo nel terminale ordinario di procedimenti amministrativi regionali, né attribuirgli funzioni ulteriori rispetto a quelle proprie. Al più, l'intervento regionale può costruire procedimenti amministrativi di propria competenza che si coordinino con l'organo statale entro forme rispettose della sua indipendenza, eventualmente valorizzando strumenti di leale collaborazione, quali intese o protocolli, quando si tratti di organizzare flussi informativi o cooperazioni operative. La scelta di far dipendere dall'orbita commissariale la ricognizione inventariale dei domini collettivi — attività certamente cruciale e, per sua natura, riconducibile all'amministrazione regionale del territorio agro-forestale — colloca dunque il ddl in un'area di ambiguità, nella quale l'esigenza di funzionalità tecnica rischia di prevalere sulla correttezza del riparto delle competenze.

In parallelo, il disegno di legge istituisce strutture regionali di supporto e sedi di coordinamento, ma la loro composizione e, soprattutto, la previsione di una presidenza affidata al Commissario confermano una scelta di fondo: l'ordinamento regionale tenta di "mettere a sistema" la materia appoggiandosi a un organo statale, anziché assumere in modo pieno la titolarità delle funzioni amministrative e costruire, in via propria, la sede istituzionale deputata alla ricognizione, alla pubblicità e all'assistenza tecnica alle comunità titolari dei domini collettivi¹⁰.

¹⁰ Doc. n. 8/2025, Dossier sui disegni di legge, DDL n. 496, Assemblea regionale siciliana, maggio 2025, pp. 13-15.

La parte più delicata, e al contempo più promettente, è quella dedicata alla promozione degli enti esponenziali e alla valorizzazione dei beni. Il ddl, in coerenza con la legge n. 168 del 2017, riconosce personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria alle formazioni collettive e apre a un ampio spettro di attività, anche economicamente significative, purché compatibili con la tutela ambientale e paesaggistica. Tuttavia, l'efficacia degli statuti e dei regolamenti viene subordinata a un'approvazione assessoriale e la disciplina della registrazione e dei controlli è rinviata, in larga misura, a fonti sub-primarie e ad atti di indirizzo. Qui il rischio non è meramente teorico: se l'approvazione si atteggia a controllo di merito, l'autonomia statutaria — che nella legge statale è un tratto costitutivo dell'ente esponenziale — risulta inevitabilmente compressa; se, invece, è ridotta a sindacato di legittimità, volto a verificare la conformità alla legge e ai vincoli ambientali e paesaggistici, essa può essere ricondotta entro un modello di garanzia esterna compatibile con la natura privatistica dell'ente, ma ciò richiede una tipizzazione legislativa molto più netta di quella attualmente offerta¹¹.

In questo quadro si inserisce la questione, tutt'altro che secondaria, della registrazione degli enti esponenziali e dei beni collettivi. La previsione dell'obbligo di iscrizione in un registro regionale, priva di una disciplina analitica delle modalità, degli effetti giuridici e dei limiti della registrazione, lascia ampi margini di conformazione amministrativa. Una simile scelta risulta problematica soprattutto se confrontata con esperienze regionali che hanno tipizzato in modo puntuale il procedimento di iscrizione, gli atti soggetti a deposito, gli effetti dell'iscrizione, le forme di pubblicità, le modalità di aggiornamento e le garanzie in caso di cancellazione, distinguendo chiaramente tra la registrazione dell'ente e l'annotazione dei beni o dei diritti collettivi¹². In assenza di una disciplina siffatta, il rischio è duplice: da un lato, si produce incertezza giuridica e disomogeneità applicativa; dall'altro, si indebolisce quella funzione di trasparenza e di presidio contro opacità e rappresentazioni indebite della collettività che, nel contesto siciliano, costituisce un requisito strutturale del sistema.

¹¹ Ibid., pp. 18 – 20.

¹² Si veda Legge regionale 1° agosto 2022, n. 19, Valle D'Aosta, Norme in materia di consorzierie e di altre forme di dominio collettivo (artt. 6 e 7).

A ciò si aggiunge una lacuna che non può essere considerata marginale: l'assenza di criteri stringenti in ordine alla composizione soggettiva degli enti esponenziali. In un territorio caratterizzato da fragilità del tessuto associativo, stratificazioni fondiari complesse e presenza di poteri criminali radicati sul territorio, l'indeterminatezza su chi possa rappresentare la comunità apre lo spazio alla costituzione di strutture formalmente collettive ma sostanzialmente opache, suscettibili di essere catturate da interessi estranei alla tutela del bene e alla comunità di riferimento. Paradossalmente, è proprio l'argomento più virtuoso – attribuire forma giuridica alle comunità locali per ridurre l'arbitrio della pubblica amministrazione, stabilizzare i passaggi intergenerazionali e rafforzare la coesione sociale – a imporre un maggiore rigore nella definizione dei requisiti di appartenenza, delle incompatibilità e dei presidi di responsabilità interna.

In definitiva, il disegno di legge regionale, pur collocandosi formalmente nell'alveo della legge n. 168 del 2017, rivela una persistente tensione tra l'esigenza di riconoscere e rafforzare l'autonomia collettiva e la tendenza a riprodurre schemi di intervento pubblico che rischiano di svuotarla di contenuto. È su questo crinale, tra autonomia effettiva e autonomia amministrata, che insiste la portata sistemica dell'intervento regionale e che si rende necessario un ripensamento dell'impianto normativo, capace di muovere dalla realtà storica e istituzionale siciliana e di utilizzare la categoria dei domini collettivi non come mero strumento di razionalizzazione amministrativa, ma come leva per la ricostruzione di comunità territoriali responsabili della cura del territorio e della tutela dell'interesse generale.

4. Domini collettivi e autonomia regionale: una proposta per la Sicilia

L'analisi condotta consente di formulare alcune considerazioni conclusive che, lungi dall'esaurirsi in una valutazione critica dell'attuale disegno di legge, mirano a delineare una proposta per la Sicilia capace di valorizzare le potenzialità offerte dal quadro nazionale, senza eludere le profonde specificità storiche, sociali e istituzionali del contesto regionale. Il filo conduttore dell'intero percorso argo-

mentativo è rappresentato dalla consapevolezza che i domini collettivi non costituiscono un istituto neutro o meramente tecnico, bensì un luogo privilegiato di intersezione tra regole, territorio e comunità, nel quale si riflettono in modo particolarmente evidente le tensioni tra autonomia, interesse pubblico e tutela dell'ambiente.

L'esperienza siciliana mostra con chiarezza come non sia possibile procedere a una trasposizione meccanica dei modelli di gestione collettiva sviluppatasi in altri contesti regionali. A differenza di quanto avvenuto in aree nelle quali le comunità collettive hanno mantenuto una continuità storica e istituzionale, in Sicilia le forme tradizionali di gestione comunitaria della terra sono state in larga misura erose da processi storici che ne hanno progressivamente indebolito la capacità di operare come soggetti giuridici stabili. Tale dato impone un approccio prudente e riflessivo, che interroghi non soltanto le forme giuridiche della proprietà collettiva, ma le condizioni sostanziali di esistenza di una comunità effettivamente capace di assumere responsabilità nella gestione del territorio.

In questo quadro, la legge 20 novembre 2017, n. 168 non offre alla Sicilia una soluzione preconstituita, ma una cornice di principi entro cui esercitare in modo consapevole l'autonomia regionale. Il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari e degli enti esponenziali delle collettività come soggetti dotati di autonomia rappresenta una svolta di rilievo sistematico, ma non risolve il problema della loro concreta attuazione in contesti nei quali tali soggetti risultano storicamente deboli, disarticolati o assenti. La forza della legge del 2017 risiede proprio nel suo carattere non prescrittivo sul piano organizzativo: essa non impone modelli rigidi, ma richiede che le soluzioni adottate siano funzionali alla tutela del territorio, alla salvaguardia delle risorse naturali e alla realizzazione di interessi collettivi di lungo periodo.

Alla luce di ciò, una proposta per la Sicilia non può limitarsi al riconoscimento formale dei domini collettivi, ma deve concentrarsi sulle modalità concrete di gestione del territorio, che costituiscono l'ambito nel quale l'intervento regionale appare non solo legittimo, ma necessario. L'autonomia speciale della Regione Siciliana e le competenze esclusive in materia di agricoltura, foreste e uso del suolo non devono essere intese come un mero titolo formale di intervento, bensì come una responsabilità rafforzata nella costruzione di modelli

di governance adeguati alla realtà territoriale dell'isola. È soprattutto sul piano gestionale che si apre lo spazio per un'azione normativa capace di incidere effettivamente sulla tutela ambientale.

In questa prospettiva, un primo snodo decisivo riguarda la ricostruzione di soggetti collettivi credibili, anche attraverso la possibilità di costituire enti di gestione *ex novo* nei casi in cui le forme tradizionali di collettività siano venute meno. Tale ricostruzione non può avvenire in modo automatico o meramente formale, ma deve essere accompagnata da criteri rigorosi in ordine al legame territoriale, alla partecipazione effettiva dei membri, alla trasparenza dei processi decisionali e alla capacità di garantire la continuità intergenerazionale. La forma giuridica dell'ente assume, in questo senso, un valore non accessorio, ma strutturale: essa costituisce lo strumento attraverso il quale si realizza – o si compromette – la funzione collettiva del bene.

Una seconda direttrice riguarda la valorizzazione della gestione comunitaria come strumento di tutela ambientale. In un territorio come quello siciliano, segnato da un'elevata esposizione al rischio di incendi e da un diffuso stato di abbandono delle aree rurali e boschive, il coinvolgimento diretto delle comunità locali nella cura e nella manutenzione del territorio può rappresentare un fattore decisivo. La prevenzione degli incendi, la manutenzione ordinaria delle aree agro-silvo-pastorali, la gestione dei percorsi storici e delle infrastrutture rurali costituiscono ambiti nei quali l'interesse diretto delle popolazioni locali può tradursi in pratiche di cura continuativa, a condizione che siano previste forme organizzative adeguate e un chiaro riconoscimento giuridico delle responsabilità assunte.

In tale orizzonte, il dominio collettivo, se inteso come relazione comunitaria radicata e come amministrazione intergenerazionale del patrimonio territoriale, consente di ripensare la tutela ambientale non come vincolo esterno, ma come funzione intrinseca della gestione collettiva. La previsione statutaria di obblighi di manutenzione, di misure di prevenzione del rischio incendi, di forme di sorveglianza comunitaria e di coordinamento con parchi e riserve non avrebbe natura meramente programmatica, ma costituirebbe un dispositivo coerente con la destinazione agro-silvo-pastorale dei beni e con l'esigenza di preservare la base territoriale del patrimonio civico.

Un ulteriore profilo centrale riguarda il rapporto tra autonomia collettiva e pubblica amministrazione. La gestione dei domini collet-

tivi non può essere affidata esclusivamente all'iniziativa privata, né può essere integralmente assorbita in una logica amministrativa centralizzata. È necessario individuare forme di cooperazione istituzionale nelle quali la pubblica amministrazione svolga una funzione di garanzia e di supporto, senza esercitare un controllo costitutivo tale da svuotare di contenuto l'autonomia delle collettività.

In conclusione, la sfida che si pone alla Regione Siciliana non è quella di recuperare istituti del passato, né di replicare modelli sviluppatisi in contesti profondamente diversi, ma di costruire, a partire dal quadro offerto dalla legge n. 168 del 2017 e dalle proprie competenze statutarie, un modello di gestione collettiva del territorio giuridicamente solido, socialmente radicato e orientato alla tutela dell'ambiente. Solo un approccio capace di tenere insieme autonomia regionale, responsabilità istituzionale e partecipazione comunitaria può consentire ai domini collettivi di tornare a svolgere una funzione effettiva nella tutela delle risorse e nella costruzione di un rapporto equilibrato tra comunità, territorio e generazioni future.

Bibliografia

- Germanò, A. (1999). Usi civici (voce enciclopedica). In *Digesto delle discipline privatistiche – sezione civile*, vol. XIX. Torino: UTET.
- Germanò, A. (2001). Terre civiche e proprietà collettive. *Rivista di Diritto Agrario*, II, 233–248.
- Giulietti, W. (2018). La gestione dei domini collettivi dopo la legge n. 168/2017. In F. Marinelli, F. Poli (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017. Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “G. Cervati”* (pp. 101–118). Perugia: Editoriale Scientifica.
- Granara, D. (2020). *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Roma: Aracne-Canterano.
- Grossi, P. (2020). Un altro modo di possedere. Riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia. *Diritto agroalimentare*, 3, 5–18.
- Guidi, G. (2020). Presentazione. In D. Granara, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale* (pp. 9–12). Canterano (RM): Aracne.
- Marinelli, F. (2018). Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni. Pisa: Pacini Giuridica.
- Marinelli, F. Poli, F. (a cura di) (2018). *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017, Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “G. Cervati”*. Perugia: Editoriale Scientifica.
- Marinelli, F. (2018). Dagli usi civici ai domini collettivi. In F. Marinelli, F. Poli (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017. Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “G. Cervati”* (pp. 21–40). Perugia: Editoriale Scientifica.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2015). *The future of the commons: Beyond market failure and government regulation*. London: Institute of Economic Affairs.

- Pera, A., Patti, N. (2025). A historical-comparative analysis of *usi civici* and *demani collettivi* in Sicily. Minimal suggestions for protective measures. *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 31, 1–20. <https://www.cardozo-electronic-law-bulletin.com>
- Politi, F. (2018). Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali? In F. Marinelli, F. Politi (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017. Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati"* (pp. 149–168). Perugia: Editoriale Scientifica.
- Simoncini, A. (2010). Il rilievo costituzionale degli *usi civici*. In P. Stanzone, A. Barbera, M. Scudiero (a cura di), *Studi in memoria di Fulvio Fenucci* (pp. 623–642). Soveria Mannelli: Rubbettino.

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato: statuti per i domini collettivi

MAURO IOB, MARTA VILLA

Possiamo facilmente comprendere quale sia l'ottima condizione di un qualsiasi governo, se consideriamo il fine di una società civile: cioè la pace, la sicurezza della vita. Il miglior governo, dunque, è quello dove gli uomini passano la vita in concordia e i cui diritti rimangono inviolati.

Baruch Spinoza, *Trattato politico* 1677

1. Preludio in forma di dialogo¹

MARTA VILLA: Mauro che cos'è un concetto primitivo?

MAURO IOB: Bah è qualcosa che non puoi definire se non con un sinonimo e quindi non lo definisci proprio, perché è qualcosa di estremamente semplice e intuitivo, come un insieme ad esempio ...

MARTA VILLA: Un insieme? Ma questa è matematica, non ci capisco nulla, io volevo parlare di esseri umani...

¹ L'articolo è stato interamente ideato ed elaborato dai due autori. Nello specifico, sono da attribuirsi a Mauro Iob i paragrafi 1, 3, 5, 6 e a Marta Villa i paragrafi 2, 4, 7, 8. Il prelude iniziale è stato recitato a due voci durante il convegno "Domini collettivi, Biodiversità e Territori di vita: Custodi locali, dialogo nazionale e connessioni globali" che si è svolto a Geraci Siculo (Palermo) il 19-20 luglio 2025.

Iob, Villa

MAURO IOB: Appunto... se dovessimo individuare i concetti primitivi dei Domini Collettivi dovremmo incominciare a chiederci cosa è una comunità, e chiederci se a fare la comunità è il luogo in cui le persone vivono o se è un luogo individuato artificialmente, se la comunità è fatta di persone fisiche o da persone giuridiche (Società commerciali o le pubbliche amministrazioni, quelle che sono dette persone giuridiche pubbliche), se le proprietà sono azioni, obbligazioni o altri beni, quali terreni ed edifici, su cui i proprietari possono contare, e qual è e come gestire la relazione che lega questi beni con le persone che ne godono.

MARTA VILLA: Quindi una comunità è un concetto primitivo...

MAURO IOB: Parlando di concetto primitivo farei solo un appunto e mi fermerei dicendo che occorre iniziare a chiedersi se una comunità è un qualcosa che si decide a tavolino attraverso una fusione, una scissione o se è un qualcosa che si determina in modo diverso dal semplice mettere un perimetro e dire chi sta dentro, fa parte della comunità e chi sta fuori no. Che si sia qualcuno che decide un perimetro o, invece, riconoscere un perimetro che si è formato in modo spontaneo sono due cose diverse e qui il primitivo già comincia a chiarirsi. Però non parlerei di matematica, che anche dopo la pausa caffè è troppo complicato

MARTA VILLA: Sempre... potrei dire... quindi torniamo ai Domini Collettivi, primitivi... con i concetti di comunità e beni... Manca qualcosa d'altro?

MAURO IOB: parliamo allora del terzo pilastro...

MARTA VILLA: e qual è?

MAURO IOB: Potremmo... parlare di Regole

MARTA VILLA: Interessante... ma cosa sono?

MAURO IOB: Le Regole sono un modo di essere dei Domini Collettivi, è un termine che si usava in passato e che allo stesso tempo individuava una comunità di abitanti, le terre in proprietà collettiva degli stessi abitanti, e l'organizzazione che que-

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

sta collettività di proprietari si dava per consuetudine o per iscritto, cioè quello che chiameremmo oggi uno Statuto.

MARTA VILLA: Mi ricorda tanto il concetto di ordinamento giuridico primario... dov'è che l'ho sentito?

MAURO IOB: Mah, ordinamento giuridico primario è un sintagma che indica una realtà la cui essenza è costituita da persone che hanno tra loro una relazione stabile e organizzata, regolata, per una convivenza autonoma dei suoi partecipanti. Sono ordinamento giuridico primario lo Stato, le confessioni religiose e tutte quelle formazioni sociali, quei composti di persone la cui essenza è di essere dotati di una capacità di autogoverno e che esistono liberamente e indipendentemente da fattori esterni.

MARTA VILLA: L'ho studiato a scuola... «formazioni sociali dove gli individui svolgono la loro personalità»... Ma è l'articolo 2 della Costituzione! Scusa, cosa c'entra con gli Statuti e coi Domini Collettivi?

MAURO IOB: Un Dominio Collettivo ha queste capacità di autonomia, è un modo attraverso cui ciascuno di noi, ogni persona, esercita i propri diritti e il proprio modo di essere liberamente, dove liberamente significa non arbitrariamente, ma nel rispetto di tutti coloro che fanno parte di una formazione sociale, di quella ovviamente di cui si partecipa, e naturalmente di quelle che la attorniano.

MARTA VILLA: Parli di libertà dei Domini Collettivi e di autonomia... Ma c'è qualcuno che non gliela vuole riconoscere?

MAURO IOB: Bah, questo ragionamento è fuorviante, secondo me più che pensare a chi non vuol riconoscere i diritti e la libertà altrui, ciascuno di noi dovrebbe pensare a fare quello che può fare, non preoccupandosi degli altri e non dando la colpa agli altri. Certo si possono avere delle difficoltà a far valere i propri diritti, a essere quello che si è, ma qui si tratta di capire o di chiedersi se non ci si sia addormentati o accomodati pretendendo che gli altri ci preparino la pappa.

Iob, Villa

MARTA VILLA: Va bene, allora non guardiamo agli altri e torniamo a parlare di Statuti...

MAURO IOB: Esatto. È facile infatti dire che ci vorrebbe uno Statuto, ma quando si passa all'azione spesso si va a vedere cosa fanno gli altri... e spesso si scopre che gli altri non ci sono e quindi finché non c'è uno che ha fatto uno Statuto, non ci sarà mai nessuno che lo fa e poi quando ci sarà il primo che lo ha fatto, si criticherà dicendo che quello statuto non va bene e quindi è meglio aspettare che ce ne sia qualcun'altro che lo fa, e poi vedremo... e poi magari aspettiamo un altro ancora ma saremo già a tre, e tutto sommato non sarebbe male avere tre Statuti, perché ne avremo tre diversi e quindi già tre diverse idee. Ed è qui che cominciamo a capire che lo Statuto è l'idea originale e distintiva di un Dominio Collettivo rispetto a un altro... Quindi perché avere paura a fare il proprio... Così come ciascuno di noi è diverso dal proprio vicino di casa, ciascun Dominio Collettivo ha le sue caratteristiche ed è questo che caratterizza gli Statuti maggiormente. Uno deve essere capace di capire che può darsi delle Regole e darsi quelle che servono...

MARTA VILLA: Forse ho capito... è questo quello che tu chiami amministrazione propria?

MAURO IOB: No cioè sì... io voglio dire che l'amministrazione propria è quella che ciascuno di noi vorrebbe per sé, per la propria realtà. Infatti, noi quando parliamo delle ASUC (Amministrazioni Separate dei beni di Uso Civico) parliamo di amministrazioni proprie cioè che esprimono la rappresentanza dei proprietari, cioè i componenti del Dominio Collettivo. Ma se vogliamo andare ancora più a fondo e parlare veramente di Statuti scopriamo che l'amministrazione propria vera non è quella che segue una forma data da altri, quindi uno Statuto dell'ASUC, non fatto dall'ASUC... Ad esempio in Trentino la Legge che regola le ASUC non è stata fatta dalle ASUC...

MARTA VILLA: Ma come?... Pensavo che l'avessero fatta loro... Le ASUC, base dell'autonomia trentina, non si sono fatti la propria legge? E chi la fatta allora?

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

MAURO IOB: È stata fatta da un legislatore, che ha fatto appunto la Legge sulle ASUC. È vero che l'ASUC rappresenta la comunità proprietaria e quindi è un'amministrazione "propria", perché esprime i proprietari del Dominio Collettivo. Però la sua struttura è definita da un modello stabilito dall'esterno. Un conto è avere un'amministrazione che rappresenta i proprietari secondo uno schema già dato; un altro conto è che siano i proprietari stessi a scegliere e costruire la propria forma organizzativa. È questa seconda dimensione, quando la comunità decide davvero come organizzarsi, che rende l'amministrazione pienamente espressione dell'autonomia del Dominio Collettivo. Ed è per questo che io distinguerei l'amministrazione propria che possono essere le ASUC, dall'amministrazione propria propria.

MARTA VILLA: Aspetta, aspetta... cosa intenti... «propria propria» in italiano si può dire?... spiegami...

MAURO IOB: Certo che si può dire, io lo dico! Quella che propriamente anche nel suo intimo, nella sua essenza e struttura è creazione dei proprietari e quindi caratterizza quel Dominio Collettivo, le sue scelte e il suo modo di essere nella sua capacità organizzativa, che è mutevole e dinamica e può cambiare, cambiando la comunità... sia come soggetti, i soggetti cambiano, sia nel tempo, perché uno Statuto si può modificare nel tempo e nello spazio. In un certo luogo può andare bene uno Statuto, ci spostiamo di 2 metri e può essere necessario un tipo diverso di Statuto... Anche perché le persone sono diverse, ma sono diverse anche le componenti patrimoniali, la proprietà... Quindi quello che il Dominio Collettivo è in realtà...

MARTA VILLA: Ma allora questi Domini Collettivi sono proprietari...

MAURO IOB: No, scusami, eh la terminologia e la conoscenza di certi aspetti..., quelli almeno fondamentali sono importanti.

MARTA VILLA: Cosa intendi?

MAURO IOB: Intendo che devi sapere chi sia il proprietario o meglio chi siano i proprietari. Qui stiamo parlando di un condominio cioè di un insieme di proprietari e non di un proprietario... Il

Iob, Villa

Dominio Collettivo non è il proprietario, esprime la realtà di cui stiamo discutendo che è più complessa che comprende quindi persone, cioè i proprietari, i beni, la propria organizzazione, le proprie regole, in definitiva la cultura: questo è il Dominio Collettivo.

MARTA VILLA: Adesso ho capito se è delle persone... non è una proprietà pubblica!

MAURO IOB: Esatto!!! C'è anche questo!

MARTA VILLA: Sembra così ovvio, lo capirebbe anche un bambino... Vuoi dire che c'è qualcuno che sostiene il contrario?

MAURO IOB: Sì! Ma ora non ci interessa. Ho detto che non facciamo polemica, ma cerchiamo di conoscere e capire quello di cui stiamo parlando.

MARTA VILLA: Fammi capire bene allora...

MAURO IOB: A nessuno verrebbe in mente che in un condominio... intendo proprio il condominio, l'edificio, che è pur sempre un condominio simile al nostro, la proprietà sia pubblica ossia che la proprietà del cortile che c'è fuori di casa nostra o delle scale o dei pianerottoli o del tetto sia del sindaco?

MARTA VILLA: No di certo...

MAURO IOB: Infatti ce ne accorgiamo subito che non è pubblica, che è una cosa diversa e che non è del Sindaco quando è ora di pagare l'IMIS (l'IMU nel resto d'Italia)... anche se ...

MARTA VILLA: Anche se cosa?

MAURO IOB: Anche se nel caso della proprietà collettiva, questa forma particolare di condominio, cioè di comproprietà tra più soggetti, parliamo di beni per i quali il pubblico cioè quello che guarda da fuori, il pubblico proprio intendo, che viene a guardare o a godere dei beni e dell'amministrazione che fa il condominio, abbia un interesse, ossia quello che questi beni mantengano uno dei loro caratteri. Intendo il loro carattere di bene con valore paesaggistico e ambientale, cioè chi viene da fuori e non è proprietario ha interesse a che questo bene conservi questo

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

valore paesaggistico e ambientale, tant'è che i beni di cui parliamo sono inseriti per una buona parte, ma non tutti, nella tutela voluta dalla legge nazionale numero 42 del... non mi ricordo di che anno... che però si chiama Codice del paesaggio... che comprende i beni in proprietà collettiva e questo non è poco! Sono beni dove c'è l'interesse pubblico a che rimangano tali...

MARTA VILLA: È vero... non è poco... Ma tu prima parlavi di uno dei caratteri... significa che ce ne sono altri?

MAURO IOB: Appunto... e qui che si capisce che il 2 viene prima del 9.

MARTA VILLA: Beh, mi prendi in giro?... Ovvio sulla linea dei numeri sì... Però non capisco in che senso tu ora lo dica... di solito sei così logico...

MAURO IOB: Intendo, dai, l'articolo 2 della Costituzione e l'articolo 9.... Il 9 parla di ambiente... il 2 non parla di ambiente o di interesse alla tutela... Parla dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità e i Domini Collettivi sono innanzitutto questo: formazioni sociali e quindi ci fanno capire che il campo dei diritti della persona, quindi della donna e dell'uomo, sono al centro, ma soprattutto i Domini Collettivi sono il veicolo di quel diritto di proprietà... La proprietà privata collettiva che non è un diritto pubblico o del pubblico o parapubblico... è un diritto di quelle persone e attraverso cui queste persone si esprimono, vivono una delle formazioni sociali fondamentali.

MARTA VILLA: Il buon vecchio Aristotele diceva che la formazione sociale fondamentale è la famiglia...

MAURO IOB: E di certo a nessuno verrebbe mai in mente di definirla pubblica quella...

MARTA VILLA: E no, pubblica è qualcosa d'altro...

MAURO IOB: Ma torniamo ai nostri Domini Collettivi o meglio ripartiamo dai diritti di cui stiamo parlando ed è da qui poi che possiamo partire per costruire gli Statuti del nostro Dominio Collettivo, o meglio ciascuno potrà pensare allo Statuto del proprio Dominio Collettivo con cognizione di causa.

Iob, Villa

MARTA VILLA: Bene e quali sono queste caratteristiche di questa proprietà privata collettiva?

MAURO IOB: È diritto soggettivo, della persona, di natura reale, cioè su beni immobili, su terre, facente capo a persone fisiche che a loro volta, con la loro proprietà formano quelle realtà organizzate che sono ordinamenti giuridici primari, preesistenti allo Stato, formazioni sociali con le loro cellule, a volte dette fuochi o camini fumanti, a loro volta rispettose degli altri e costituite dalle formazioni sociali più elementari, ossia le famiglie, con le loro persone, quelle fisiche, autonome, libere, non funzionalizzate o eterodeterminate, non pubbliche amministrazioni... Quindi persone con le loro capacità, comprese quelle ove il 'nucleo familiare' sia costituito da una sola persona con i propri diritti soggettivi, tutelati dall'art. 2 della Costituzione.

MARTA VILLA: Ma questi Domini Collettivi, queste proprietà, queste persone sono eterodeterminate? Sono guidate da altri?

MAURO IOB: Sì, cioè no... beh dipende... come capita spesso al mondo ci sono delle incomprensioni e a volte anche delle prevaricazioni ma quando si toccano nel profondo questi diritti occorre avere le idee chiare e a volte anche difendersi e difendere la propria autonomia e i propri diritti, ed è capitato infatti che anche nella Provincia Autonoma di Trento nel 2002 è stata approvata una legge contro la quale 84 ASUC... 84!!! Hanno promosso ricorso... e quindi si sono scagliate tutte insieme, arrabbiate, contro un legislatore lamentandosi che la legge approvata togliesse loro il diritto di decidere sul bene in loro proprietà collettiva...

MARTA VILLA: Per affidarlo a chi, scusa?

MAURO IOB: Alle amministrazioni pubbliche, togliendo loro la proprietà!

MARTA VILLA: Ma allora è questa l'essenza delle ASUC: difendere la proprietà e custodirla, difendere l'autonomia e il potere di decidere sui propri beni...

MAURO IOB: Sì e no, perché il punto è che a dirla tutta c'è chi dice che le regole del funzionamento dell'ASUC sono le regole del diritto pubblico e che vengono date dagli enti pubblici...

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

MARTA VILLA: Ma se sono private e proprietarie di proprietà privata...

MAURO IOB: Eh sì... Adesso capisci perché è meglio farsi uno Statuto, e quindi uscire da questa *impasse*, dove il diritto pubblico entra... fa entrare dalla finestra ciò che le ASUC han rifiutato, cioè di vedersi espropriate...

MARTA VILLA: Ci vuole una rivoluzione copernicana

MAURO IOB: Esatto hai capito ora anche tu l'importanza di darsi uno Statuto su misura e non uno Statuto fatto dal legislatore e quindi su misura della propria realtà, del proprio Dominio Collettivo e della propria vera e piena autonomia.

MARTA VILLA: Eh sì... Questa È l'Autonomia! Basta balbettare, Basta incespicare... Senza timore... Parliamo per intero...

2. Introduzione

Questo contributo nasce da una domanda semplice: che cosa significa, oggi, per un Dominio Collettivo darsi uno Statuto?

La riflessione prende avvio da un'esigenza di chiarimento concettuale. Parlare di Domini Collettivi significa confrontarsi con categorie che sfidano le tradizionali dicotomie del diritto moderno: pubblico/privato, individuo/collettività, amministrazione/auto-organizzazione. La proprietà collettiva non coincide con la proprietà pubblica; la comunità titolare non è un ente amministrativo; l'autonomia non è sovranità politica né semplice gestione tecnica. È necessario, dunque, tornare ai "concetti primitivi" della materia: comunità, beni, regole.

La comunità non è un perimetro tracciato dall'alto, ma una formazione sociale storicamente determinata, nella quale si svolge la personalità dei suoi membri (Fioravanti 2017: 39). I beni non sono semplici cespiti patrimoniali, ma terre, boschi, pascoli, edifici che costituiscono la base materiale e simbolica dell'esistenza collettiva. Le regole non sono soltanto norme imposte, ma forme di organizzazione e di autogoverno che esprimono una cultura giuridica sedimentata nel tempo (Villa 2025a: 34).

In questo quadro, lo Statuto non costituisce un adempimento formale né un esercizio burocratico. Esso è la forma consapevole con cui una comunità esplicita la propria identità normativa. È il momento in cui l'ordinamento collettivo prende coscienza di sé, definisce le proprie strutture organizzative, chiarisce i rapporti tra proprietà, amministrazione e tutela ambientale, assume la responsabilità di custodire il proprio territorio di vita (Bassi 2025: 55).

La recente evoluzione legislativa, culminata nella Legge 168/2017, ha riconosciuto ai Domini Collettivi la natura di ordinamenti giuridici primari e la loro funzione di tutela ambientale e paesaggistica (Iob 2025: 197). Tuttavia, il riconoscimento formale non esaurisce il problema. L'autonomia non si realizza automaticamente per effetto di una norma statale, ma richiede esercizio, consapevolezza e capacità di autolimitazione.

Darsi uno Statuto significa sottrarsi all'ambiguità tra diritto pubblico e diritto privato; significa affermare con chiarezza che la proprietà collettiva è proprietà privata di una comunità determinata; significa strutturare un'amministrazione realmente propria, non semplicemente modellata su schemi preconfezionati. Significa, soprattutto, accettare che l'autonomia sia inseparabile dalla responsabilità.

Nel contesto contemporaneo, segnato da crisi ecologica, trasformazioni normative e tensioni istituzionali, i Domini Collettivi possono apparire come realtà residuali o anacronistiche. Eppure, proprio la loro capacità di conservare senza dissipare, di autogovernarsi nel rispetto della misura, di integrare dimensione sociale e ambientale, li rende laboratori di una diversa modernità (Villa 2025b: 253). Essi mostrano che è possibile concepire la proprietà non come dominio esclusivo, ma come relazione di cura; l'amministrazione non come gestione esterna, ma come espressione della comunità; l'autonomia non come arbitrio, ma come responsabilità verso il territorio e verso le generazioni future. Ogni Dominio Collettivo è chiamato a formulare il proprio statuto, coerente con la propria storia, i propri beni e la propria comunità.

3. La questione quantitativa: misurare l'invisibile

La domanda 'quanti sono i territori in Dominio Collettivo?' introduce, in realtà, una questione epistemologica fondamentale: come si può contare un territorio collettivo? In provincia di Trento abbiamo

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

un numero percentuale, assolutamente approssimativo, che potrebbe quindi essere frutto di una sottostima: il 59% del territorio è in proprietà collettiva. Nel resto d'Italia le percentuali sono ancora più vaghe: alcune regioni stanno cercando di dare una risposta concreta, ma è oggi più che mai necessario un censimento (Iob, Villa 2025a).

Il primo elemento da chiarire è dunque la distinzione tra dato amministrativo e realtà giuridico-istituzionale. Le percentuali fotografano esclusivamente i beni formalmente gravati da vincolo perpetuo di destinazione agro-silvo-pastorale. Essa non include l'intero universo dei beni in proprietà collettiva, ma solo quelli per i quali il vincolo è stato trascritto e mantenuto nei registri pubblici. Si tratta, quindi, di un dato parziale, che misura la presenza del vincolo, non la totalità dei Domini Collettivi.

Questa riduzione quantitativa rivela un problema più profondo: la proprietà collettiva, infatti, non si esaurisce nella mera presenza di un vincolo, ma si fonda su una relazione storica tra comunità e territorio, riconosciuta oggi dalla Legge 168/2017 come ordinamento giuridico primario e come formazione sociale costituzionalmente garantita (Iob 2025: 180).

Il territorio collettivo non è dunque semplicemente una superficie catastale; è un territorio di vita, cioè uno spazio in cui si intrecciano diritti, doveri, memoria storica, pratiche di autogoverno e responsabilità intergenerazionale (Iob 2023: 7).

Inoltre, il dato del 59% produce un effetto paradossale: pur rappresentando oltre la metà del territorio provinciale, i Domini Collettivi restano spesso invisibili nel discorso pubblico. Questa invisibilità non deriva dalla loro marginalità, ma dalla loro normalizzazione silenziosa. Essi costituiscono la struttura portante del paesaggio montano, delle foreste, dei pascoli, delle alte quote; e tuttavia non vengono percepiti come soggetti giuridici autonomi, bensì come "sfondo naturale" del territorio (Montanari 2022: 62-63).

La questione quantitativa, allora, non è neutra. Essa apre una riflessione sul rapporto tra conoscenza, potere e rappresentazione. Ciò che non è adeguatamente censito, delimitato e narrato rischia di essere progressivamente assimilato ad altre categorie proprietarie. La riduzione dei Domini Collettivi a mera percentuale territoriale può favorire la loro percezione come patrimonio disponibile, anziché come bene inalienabile e indisponibile (Agamben 2005: 83; Iob 2025: 178).

I Domini Collettivi precedono lo Stato repubblicano e l'ordinamento regionale; la loro estensione non è il frutto di una pianificazione recente, bensì il risultato di processi storici pluricentenari di auto-organizzazione comunitaria.

In questa prospettiva, la domanda "quanti sono?" diventa una questione politica. Non si tratta solo di quantificare superfici, ma di riconoscere un modello alternativo di relazione tra comunità e territorio.

Infine, l'emergere di beni collettivi non formalmente vincolati — edifici, malghe, strutture costruite su suolo collettivo — dimostra che il perimetro dei Domini Collettivi è più ampio di quanto sia registrato. L'assenza del vincolo non equivale all'assenza della proprietà collettiva. Essa segnala piuttosto una stratificazione normativa e una complessità che richiedono strumenti interpretativi più sofisticati rispetto alla semplice consultazione di una tabella amministrativa.

La questione quantitativa, dunque, non è un dettaglio introduttivo, ma il primo snodo teorico del discorso: obbliga a interrogarsi su cosa significhi riconoscere, rappresentare e tutelare una forma proprietaria che sfugge alle categorie binarie pubblico/privato e che, pur occupando una parte maggioritaria del territorio, rimane spesso marginale nella consapevolezza collettiva.

4. Le Regole come forma costitutiva del Dominio Collettivo

Se il primo snodo riguardava la misurazione del territorio collettivo, il secondo introduce un'altra questione: le regole che governano tali territori. La questione non è meramente tecnica; essa tocca il cuore dell'ordinamento dei Domini Collettivi.

Il vincolo di uso civico, nella sua formulazione tradizionale, esprime una destinazione perpetua agro-silvo-pastorale. Tale vincolo non è un semplice limite amministrativo, ma una clausola ontologica che definisce la natura stessa del bene: esso è destinato in modo durevole alla soddisfazione di bisogni collettivi legati alla terra, al pascolo, al bosco, alla riproduzione delle condizioni materiali della vita comunitaria (Iob, Villa 2025b). La perpetuità della destinazione segnala che il bene non è disponibile secondo logiche di mercato o di opportunità contingente.

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

Il Dominio Collettivo non è solo patrimonio di una comunità circoscritta; è al contempo presidio ambientale e paesaggistico di rilievo generale. La regola che ne governa l'uso non può essere interpretata né come espressione di sovranità assoluta della comunità né come disponibilità piena dell'amministrazione pubblica. Si tratta di un equilibrio istituzionale fondato sulla leale collaborazione tra ordinamenti, quello comunitario e quello statale (Nervi 2025: 12).

La regola, in questo contesto, non è un mero comando esterno. Essa nasce storicamente all'interno delle comunità stesse. Gli statuti, le regole consuetudinarie, le deliberazioni assembleari costituiscono un diritto vivente che precede l'intervento statale. Infatti, la Legge 168/2017 non crea i Domini Collettivi, ma li riconosce come ordinamenti giuridici primari, dotati di autonomia normativa.

Occorre allora distinguere tra regola interna e controllo esterno. La prima è espressione dell'autogoverno comunitario: disciplina l'accesso alle risorse, le modalità di utilizzo, le priorità di distribuzione. La seconda interviene per garantire che tale autogoverno non venga snaturato da pressioni esterne o da decisioni che compromettano irreversibilmente il bene. L'autorizzazione provinciale non è un atto di sovraordinazione gerarchica, bensì una verifica di compatibilità con il quadro costituzionale e ambientale.

La presenza di edificazioni non autorizzate mette in luce un ulteriore aspetto: la vulnerabilità dei Domini Collettivi di fronte a interventi che, se non regolati correttamente, rischiano di alterarne la natura. L'abuso non è soltanto una violazione formale di una procedura; è la frattura di un patto intergenerazionale. La perpetuità della destinazione implica che ogni trasformazione debba essere valutata alla luce non solo dell'utilità immediata, ma anche della conservazione del bene per le generazioni future (Descartes 1637/1998: 89).

Le regole dei Domini Collettivi non si limitano a vietare l'alienazione; esse strutturano un sistema di responsabilità diffusa. In questo senso, la regola non restringe la libertà; la orienta verso una razionalità condivisa.

Dal punto di vista teorico, possiamo affermare che, nei Domini Collettivi, la norma non si esaurisce nella forma legislativa, ma si esprime come pratica regolativa incorporata. Le comunità interiorizzano la regola attraverso l'esperienza storica della gestione del territorio. La norma diventa parte dell'identità collettiva.

Il rischio maggiore non è l'adattamento funzionale, ma la progressiva assimilazione del bene collettivo alle logiche della proprietà ordinaria, alienabile e mercificabile (Iob, Villa 2025c: 326).

Le regole, pertanto, costituiscono la struttura invisibile che mantiene distinta la proprietà collettiva dal resto dell'ordinamento proprietario. Esse non sono accessorie; sono costitutive. Senza regole condivise e riconosciute, il Dominio Collettivo non esisterebbe.

Infine, il tema delle regole introduce la questione della responsabilità istituzionale. La comunità proprietaria non può abdicare alla propria funzione di custodia. La regola vive solo se è praticata e difesa.

5. Proprietà privata collettiva e interesse pubblico

La proprietà collettiva non è "pubblica" nel senso amministrativo del termine. Non appartiene allo Stato, né al Comune, né a un ente territoriale eletto secondo logiche di rappresentanza moderne. Essa è privata in quanto appartiene a una comunità determinata di soggetti identificabili: gli abitanti di un determinato territorio di vita. Non è "di tutti", non è patrimonio disponibile della collettività indistinta. È proprietà di un gruppo storico-sociale preciso, che si riconosce come titolare di diritti e doveri su quella terra.

La dimensione collettiva non annulla la dimensione proprietaria, ma la ridefinisce (Weil 1990: 17). L'oggetto della proprietà non è suscettibile di alienazione individuale; non può essere frazionato secondo quote patrimoniali trasmissibili a titolo personale; non può essere oggetto di appropriazione esclusiva (Marx 1973: 118). Si tratta di una proprietà che non autorizza la dismissione, ma impone la cura.

Da questo punto di vista, la proprietà privata collettiva si distingue radicalmente tanto dalla proprietà privata individuale quanto dalla proprietà pubblica statale. Nella prima, il potere di disposizione costituisce il nucleo essenziale del diritto; nella seconda, il bene è strumentale alla funzione amministrativa dell'ente pubblico. Nei Domini Collettivi, invece, il bene è intrinsecamente connesso alla vita della comunità titolare: non è mezzo, ma condizione di esistenza (Kohei 2024: 289).

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

Le foreste collettive, i pascoli, le sorgenti, i versanti montani generano benefici ambientali che si estendono oltre i confini del gruppo titolare. Producono esternalità positive: qualità dell'aria, stabilità idrogeologica, biodiversità, paesaggio. L'interesse pubblico alla loro conservazione non è sovrapposto dall'esterno, ma è immanente alla loro funzione ecologica.

Qui si manifesta la particolarità costituzionale riconosciuta dalla Legge 168/2017: i Domini Collettivi sono territori di vita che concorrono alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, dando attuazione ai principi sanciti dagli articoli 2, 9, 42 e 43 della Costituzione. La comunità proprietaria diventa soggetto attivo della protezione ambientale (Villa 2025b: 254).

Questa convergenza, tuttavia, non elimina le tensioni. L'interesse pubblico, quando viene interpretato in chiave amministrativa o economica, può essere invocato per giustificare interventi che comprimono l'autonomia comunitaria: infrastrutture, concessioni, cessioni gratuite, occupazioni senza titolo (Iob, Villa 2025b: 105).

È necessario, allora, chiarire che l'interesse pubblico rilevante nei Domini Collettivi non coincide con l'interesse dell'amministrazione. Esso è un interesse costituzionale alla conservazione di un modello di relazione tra comunità e territorio che garantisce sostenibilità e responsabilità intergenerazionali.

La tutela dell'ambiente non è monopolio dello Stato; è esercizio condiviso tra ordinamenti. La comunità titolare non agisce in nome di un interesse particolare contrapposto al bene comune; incarna una forma concreta di bene radicata nel territorio.

In questo senso, la formula "privata collettiva" può essere intesa come superamento della dicotomia tradizionale tra pubblico e privato. Essa mostra che la proprietà può essere concepita non come dominio assoluto o come funzione amministrativa, ma come relazione istituzionalizzata di responsabilità.

La tensione tra autonomia comunitaria e interesse generale non deve essere risolta in termini di prevalenza di uno sull'altro, bensì in un equilibrio dinamico. L'interesse pubblico trova nei Domini Collettivi una declinazione territoriale concreta; l'autonomia collettiva si legittima nella misura in cui garantisce la tutela ambientale e la sostenibilità.

6. Amministrazione propria e amministrazione “propria propria”

Uno degli equivoci più ricorrenti nell’interpretazione dei Domini Collettivi riguarda la natura della loro amministrazione. La presenza di un ente pubblico tutore — in ambito trentino la Provincia — può indurre a ritenere che tali beni siano parte dell’apparato amministrativo ordinario o che la loro gestione derivi da una delega statale. Questa ricostruzione, però, è giuridicamente inesatta e teoricamente fuorviante.

Occorre distinguere con precisione tra funzione di tutela pubblica e amministrazione originaria comunitaria.

L’ente pubblico esercita un potere di vigilanza e controllo. Esso verifica la legittimità degli atti, autorizza eventuali mutamenti di destinazione, assicura il rispetto della normativa ambientale e garantisce che l’interesse della collettività proprietaria non venga compromesso. Tale funzione è espressione del ruolo costituzionale della Repubblica nella tutela del paesaggio e dell’ambiente. Tuttavia, questo potere non si traduce in titolarità del bene né in disponibilità sostanziale dello stesso.

La titolarità resta in capo alla comunità proprietaria, la quale non amministra per concessione dell’autorità pubblica, ma in forza di un diritto originario, storicamente radicato e oggi riconosciuto dall’ordinamento statale. L’amministrazione comunitaria non è dunque una competenza attribuita, bensì una manifestazione della proprietà stessa.

La Legge 168/2017 ha chiarito questo punto in modo decisivo, qualificando i Domini Collettivi come ordinamenti giuridici primari. Ciò significa che essi non si collocano come articolazioni periferiche dello Stato, ma come istituzioni autonome, dotate di capacità statutaria e di potere regolativo interno. L’ente esponenziale non è un organo amministrativo nel senso tradizionale, ma la forma organizzata attraverso cui la comunità esercita la propria sovranità proprietaria.

Questa autonomia non è meramente organizzativa; è sostanziale. Essa riguarda la definizione delle regole di accesso alle risorse, la determinazione delle modalità di utilizzo, la programmazione delle attività economiche e la gestione del patrimonio in una prospettiva intergenerazionale. L’amministrazione comunitaria è intrinsecamente legata alla funzione conservativa del bene collettivo.

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

La differenza rispetto all'amministrazione pubblica ordinaria emerge anche sotto il profilo temporale. Gli enti pubblici operano entro cicli elettorali e programmazioni di medio periodo; la comunità proprietaria, invece, si muove in una dimensione temporale lunga, orientata alla continuità del patrimonio nel tempo. La gestione collettiva non è finalizzata alla massimizzazione immediata del rendimento, ma alla conservazione e al miglioramento del bene per le generazioni future.

Questa diversa temporalità incide profondamente sulle scelte gestionali. Mentre l'amministrazione pubblica può essere tentata da logiche di valorizzazione economica contingente, la comunità proprietaria è vincolata da un principio di perpetuità che limita strutturalmente la disponibilità del bene. L'inalienabilità e l'indivisibilità non sono meri attributi formali; sono espressione della natura stessa dell'ordinamento collettivo. Il controllo pubblico non può trasformarsi in una sostituzione permanente né in una compressione dell'autonomia statutaria. Allo stesso tempo, l'autonomia comunitaria si esercita entro il quadro costituzionale, nel rispetto dei principi ambientali e paesaggistici.

L'equilibrio tra queste due dimensioni costituisce uno dei tratti più originali dei Domini Collettivi nel panorama contemporaneo. Essi mostrano che è possibile articolare una forma di proprietà che non coincide né con la gestione pubblica centralizzata né con la piena disponibilità privata individuale.

7. L'autonomia come responsabilità

Se l'autonomia dei Domini Collettivi venisse interpretata esclusivamente come potere di autogestione, se ne perderebbe la dimensione più profonda. Il concetto di territorio di vita, assunto nel dibattito internazionale sulle commons e sulle ICCAs (Indigenous and Community Conserved Areas) permette di superare la riduzione del bene collettivo a oggetto patrimoniale. Un territorio di vita è un ambito bio-culturale in cui comunità e ambiente si co-constituiscono. Non vi è una natura esterna che viene semplicemente utilizzata; vi è una relazione di coevoluzione, nella quale le pratiche di gestione producono paesaggio, biodiversità, memoria e identità (Foucault 2005: 30).

In questa prospettiva, la proprietà collettiva non è primariamente un diritto soggettivo, ma una relazione istituzionalizzata di cura (Honneth 2014). Il bene non appartiene alla comunità perché questa possa disporne liberamente; appartiene alla comunità affinché essa ne garantisca la continuità.

L'autonomia, dunque, non libera dal vincolo; lo assume consapevolmente. Essa implica la capacità di darsi regole, ma soprattutto la volontà di rispettarle. "Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato" non è soltanto un imperativo etico; è la condizione di sopravvivenza dell'ordinamento collettivo (Villa 2025a: 35). Le regole non sono imposizioni esterne, bensì sedimentazioni di esperienza, espressioni di una razionalità collettiva che ha appreso nel tempo come conservare senza dissipare.

L'antropologia economica ha mostrato, da Sahlins (1974) a Godelier (1976), che le società non organizzano le proprie risorse esclusivamente secondo criteri di scarsità e accumulazione. Nei territori di vita, la gestione delle risorse agro-silvo-pastorali non mira alla massimizzazione del profitto, ma alla stabilizzazione delle condizioni di riproduzione sociale ed ecologica. La responsabilità autonoma si manifesta allora in almeno tre dimensioni. La prima è intergenerazionale. L'inalienabilità e l'indivisibilità non sono soltanto attributi giuridici; sono dispositivi che impediscono la compromissione del patrimonio. L'autonomia si esercita nella consapevolezza che il territorio non è stato creato dall'attuale comunità, ma ricevuto in eredità. L'atto di amministrare è al tempo stesso un atto di trasmissione.

La seconda è ecosistemica. Seguendo Descola (2021) l'ambiente non è un semplice sfondo materiale dell'azione umana, ma un sistema di relazioni tra umani e non umani. La comunità proprietaria, nell'esercizio della propria autonomia, diventa soggetto attivo di protezione ambientale. La terza è identitaria e simbolica. Il territorio non è soltanto spazio fisico; è luogo di appartenenza, memoria e significato. L'autonomia come responsabilità implica dunque una particolare concezione della libertà (Marcuse 1968: 83). Non si tratta di libertà di sfruttamento, ma di libertà di custodire. La comunità è libera nella misura in cui è capace di autolimitarsi, di orientare l'uso delle risorse secondo criteri di proporzione e misura.

In questo quadro, i territori di vita si configurano come laboratori di democrazia ecologica (Morin 2020: 53). Le decisioni non sono imposte da un centro distante, ma discusse in assemblea, in-

«Rispetta le regole che tu stesso ti sei dato»

corporate negli statuti, tradotte in pratiche condivise. L'autogoverno non è semplice gestione tecnica; è esercizio continuo di deliberazione collettiva.

La responsabilità autonoma si manifesta anche nella capacità di resistere alle pressioni esterne. L'autonomia, in questi casi, diventa capacità di dire no, di difendere la coerenza tra regole interne e funzione del bene (Zagrebelsky 2023: 131).

Infine, l'autonomia come responsabilità illumina il senso più profondo del riconoscimento legislativo operato dalla Legge 168/2017. Non si tratta di una concessione dello Stato, ma del riconoscimento di un ordinamento che già esisteva. La legge non attribuisce dignità ai territori di vita; ne prende atto e li inserisce nel circuito costituzionale.

8. Conclusione. Statuti come esercizio maturo dell'autonomia

Il percorso compiuto consente di affermare che la questione statutaria nei Domini Collettivi non è un tema tecnico-organizzativo, ma il punto di maturazione di una consapevolezza. Non si tratta semplicemente di dotarsi di un testo normativo; si tratta di riconoscersi come ordinamento, di assumere fino in fondo la propria natura di comunità proprietaria, di territorio di vita, di formazione sociale costituzionalmente rilevante. I Domini Collettivi non sono solo superfici catastali gravate da vincoli; sono spazi nei quali si intrecciano diritti soggettivi, responsabilità intergenerazionali e funzioni ecosistemiche. La loro consistenza non si esaurisce nella misurazione amministrativa, ma si radica nella continuità storica delle comunità titolari. Le regole non sono un elemento accessorio, ma la forma costitutiva dell'ordinamento collettivo. Senza regole condivise e interiorizzate, la proprietà collettiva si dissolverebbe: esse esprimono la capacità della comunità di orientare l'uso delle risorse secondo misura, proporzione e coerenza con la destinazione originaria.

La chiarificazione della natura della proprietà privata collettiva è diritto soggettivo reale facente capo a persone fisiche che, attraverso tale diritto, costituiscono una formazione sociale autonoma. L'interesse pubblico alla tutela ambientale non ne altera la titolarità, ma si realizza attraverso la pratica responsabile della comunità propieta-

ria. L'articolo 2 della Costituzione, nel riconoscere le formazioni sociali, precede e fonda l'articolo 9 nella tutela dell'ambiente.

L'autonomia è stata riletta come responsabilità. In quanto territori di vita, i Domini Collettivi sono spazi in cui si costituiscono comunità e ambiente. L'inalienabilità e l'indivisibilità non sono rigidità arcaiche; sono strumenti di custodia. L'autonomia non è libertà di disporre, ma capacità di autolimitarsi per garantire la continuità del bene. Darsi uno Statuto significa rendere esplicita la propria identità normativa; significa sottrarsi all'ambiguità tra pubblico e privato; significa affermare che la comunità non è mera destinataria di norme, ma soggetto capace di produrle. Significa, in definitiva, rispettare le regole che ci si è dati.

Non esiste uno Statuto valido per tutti i Domini Collettivi. Ogni comunità ha la propria storia, la propria configurazione patrimoniale, la propria cultura giuridica. L'uniformità sarebbe contraddittoria rispetto alla natura stessa dei territori di vita, che sono differenziati, situati, relazionali. La pluralità statutaria non è segno di frammentazione, ma espressione di vitalità istituzionale.

In un contesto segnato da crisi ambientali, pressioni economiche e trasformazioni normative, la scelta di dotarsi di uno Statuto non rappresenta un atto difensivo, ma un gesto costruttivo. È un atto di responsabilità verso la comunità presente e verso quelle future. È la dichiarazione che la proprietà collettiva non è un residuo del passato, ma una forma contemporanea di organizzazione sociale capace di offrire risposte alla complessità del presente.

I Domini Collettivi mostrano che è possibile abitare il territorio senza possederlo in senso esclusivo, amministrarlo senza alienarlo, valorizzarlo senza dissiparlo. Gli Statuti, se coerenti con questa vocazione, non sono semplici strumenti giuridici: sono l'espressione scritta di una ragione collettiva che sceglie di custodire il proprio territorio di vita.

In questo senso, l'autonomia non è un punto di arrivo garantito una volta per tutte. È un esercizio continuo di consapevolezza, di deliberazione e di responsabilità. È una pratica che richiede coraggio istituzionale e chiarezza concettuale (Balibar 2022: 26). È proprio per questo che la costruzione statutaria rappresenta oggi uno dei passaggi più decisivi per il futuro dei Domini Collettivi.

Bibliografia

- Agamben, G. (2005). *Profanazioni*. Roma: Nottetempo.
- Balibar, É. (2022). *Oltre i confini. Per una rifondazione dell'Europa*. Roma: Castellecchi.
- Bassi, M. (2025). Possedere o vivere? I domini collettivi come modalità normale di interazione tra comunità e territorio. In M. Iob, M. Villa (a cura di), *Domini collettivi: la sfida di quell'altro modo di possedere. Come attraverso la ragione si conserva senza dissipare* (pp. 39–64). Roma: Aracne.
- Descartes, R. (1637/1998). *Discorso sul metodo*. Roma-Bari: Laterza.
- Descola, P. (2021). *Oltre natura e cultura*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Fioravanti, M. (2017). *Articolo 2*. Roma: Carocci.
- Foucault, M. (2005). *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977–1978)*. Milano: Feltrinelli.
- Godelier, M. (1976). *Rapporti di produzione, miti, società*. Milano: Feltrinelli.
- Honneth, A. (2014). Die Normativität der Sittlichkeit. Hegels Lehre als Alternative zur Ethik Kants. *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 62, 787–800.
- Iob, M. (2023). Se non ci fosse un futuro da rispettare, non ci sarebbe nulla da conservare: la l. 168/2017 per i territori di vita. *Slowzine*, 15, 6–8.
- Iob, M. (2025). Il dominio collettivo è l'ambiente. La Legge 168/2017 per i territori di vita e l'opposizione alle cessioni gratuite della proprietà collettiva: la rivoluzione copernicana del tacchino induttivista. In M. Iob, M. Villa (a cura di), *Domini collettivi: la sfida di quell'altro modo di possedere. Come attraverso la ragione si conserva senza dissipare* (pp. 177–224). Roma: Aracne.
- Iob, M., Villa, M. (a cura di) (2025a). *Domini collettivi: la sfida di quell'altro modo di possedere. Come attraverso la ragione si conserva senza dissipare*. Roma: Aracne.
- Iob, M., Villa, M. (2025b). Water and collective domains: conflicts regarding untitled occupation and exploitation in the territories of life, heritage of future generations. *Shima*, 1, 92–114.

- Iob, M., Villa, M. (2025c). La l. 168/2017 a tutela della proprietà collettiva: in assenza di amministrazione propria cosa accade ai territori di vita? *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di Studi sulla proprietà collettiva* 2, 311–342.
- Kohei, S. (2024). *Il capitale nell'Antropocene*. Torino: Einaudi.
- Marcuse, H. (1968). La tolleranza repressiva. In R.P. Wolff, B. Moore Jr., H. Marcuse, *Critica della tolleranza* (pp. 77–89). Torino: Einaudi.
- Marx, K. (1973). *Il capitale. Libro I*. Roma: Editori Riuniti.
- Montanari, T. (2022). *Articolo 9*. Roma: Carocci.
- Morin, E. (2020). *La fraternità, perché?* Milano: Raffaello Cortina.
- Nervi, P. (2025). Prefazione: Per realizzare quell'utile e leale collaborazione tra istituzioni. In M. Iob, M. Villa (a cura di), *Domini collettivi: la sfida di quell'altro modo di possedere. Come attraverso la ragione si conserva senza dissipare* (pp. 11–17). Roma: Aracne.
- Sahlins, M. (1974). *Stone Age Economics*. London: Tavistock Press.
- Villa, M. (2025a). 1525–2025. Dalle rivolte contadine alla Via Campesina: una traccia interpretativa antropologica. In D. Cattoi, M. Villa (a cura di), *Poveri diavoli. Le rivolte contadine del 1525 nel Principato vescovile di Trento* (pp. 28–37). Trento: MDT.
- Villa, M. (2025b). Il dominio collettivo in pericolo e la difesa dei territori di vita da parte delle collettività proprietarie. In M. Iob, M. Villa (a cura di), *Domini collettivi: la sfida di quell'altro modo di possedere. Come attraverso la ragione si conserva senza dissipare* (pp. 225–254). Roma: Aracne.
- Weil, S. (1990). *La prima radice*. Milano: SE.
- Zagrebelsky, G. (2023). *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*. Roma-Bari: Laterza.

PARTE SECONDA

Comunità, territorio e pratiche

L'importanza dei territori di vita per la conservazione bioculturale, della natura e del paesaggio

FEDERICO BIGARAN

1. Premessa

Il concetto 'territori di vita' nasce nell'ambito dell'organizzazione ICCA Consortium¹, ed è stato sviluppato dai partner del Consorzio nel corso di oltre un decennio di esperienze, collaborazioni e negoziazioni (Zanjani et al. 2023). L'espressione viene utilizzata, in accompagnamento o in alternativa, a ICCAs, sigla che sta per "Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities". La definizione adottata in occasione del V IUCN World Parks Congress, tenutosi a Durban nel 2003, li descrive più estesamente come "ecosistemi naturali e/o modificati, contenenti valori significativi di biodiversità, benefici ecologici e valori culturali, conservati volontariamente dalle popolazioni indigene e dalle comunità locali, sia sedentarie che mobili, attraverso leggi consuetudinarie o altri mezzi efficaci". La denominazione 'territori di vita' è progressivamente entrata nel lessico di operatori, ricercatori e istituzioni partner dell'ICCA Consortium. Coniugando vita e territorio, essa esprime efficacemente un'i-

¹ L'ICCA Consortium (<https://www.iccaconsortium.org>) è un'associazione senza scopo di lucro registrata in Svizzera. L'associazione è composta da Membri (organizzazioni) e Membri Onorari (individui). La missione dell'ICCA Consortium è promuovere un adeguato riconoscimento e supporto ai territori e alle aree conservate dai Popoli Indigeni e dalle comunità locali (abbreviato come ICCAs) a livello locale, nazionale e internazionale.

dea di conservazione della diversità biologica e culturale fondata sul governo e sulla gestione del territorio da parte dei Popoli Indigeni e delle comunità locali. Tale prospettiva comprende l'intero patrimonio culturale delle popolazioni interessate e, in particolare, la conoscenza tradizionale relativa all'uso delle risorse locali, che riveste un ruolo essenziale nella gestione sostenibile del patrimonio comune.

L'esigenza di definire più precisamente tali territori e, quindi, di stabilire i criteri per identificarli e riconoscerli emerge al volgere del millennio nel dibattito internazionale sulla protezione e la conservazione della natura. È infatti progressivamente emersa l'importanza e l'efficacia delle azioni di custodia del territorio e della biodiversità, naturale e agraria, realizzate dai Popoli Indigeni e dalle comunità locali in varie parti del mondo.

Secondo alcune stime l'estensione territoriale dei potenziali ICCA – territori di vita – corrisponde al 21% delle terre del pianeta (UNEP-WCMC; ICCA Consortium 2021). In particolare, laddove i diritti di utilizzo e gestione delle terre comuni sono riconosciuti e possono essere liberamente esercitati, l'attuazione delle pratiche tradizionali di gestione delle risorse collettive produce effetti positivi sugli ecosistemi, salvaguardando la biodiversità e il paesaggio (Kothari et al. 2012).

Nel contempo, emerge la necessità di analizzare e valutare le forme organizzative e di governance presenti negli ICCA e la loro "vitalità", ossia la capacità di funzionare pienamente nel tempo e di evolvere, innovando e affrontando sfide e cambiamenti, per coniugare il benessere delle comunità e la conservazione della natura (Borri-Feyerabend 2013, 2014, 2024).

2. L'accesso alla terra

Riconoscere i diritti dei Popoli Indigeni e delle comunità locali alla terra, alla condivisione dei benefici derivanti dalle risorse del territorio e alle necessarie istituzioni di governance è divenuto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di conservazione, a livello locale e globale, che mirano a proteggere o conservare almeno il 30% delle terre entro il 2030.

A fronte di una presenza di forme di gestione delle risorse agro-silvo-pastorali da parte di Popoli Indigeni e comunità locali sti-

mata su circa il 50% delle terre, tali comunità detengono il riconoscimento dell'effettiva proprietà solo sul 10% delle stesse (Oxfam et al. 2016). I regimi e i diritti di accesso alla terra dei Popoli Indigeni e delle comunità locali risultano dunque vari e differenziati. Sono passati attraverso processi storici e socio-economici che hanno spesso comportato conflitti, colonizzazioni, soprusi, espropriazioni, occupazioni e migrazioni forzate, sotto la pressione degli interessi delle società dominanti, tendenti a negare i diritti collettivi ancestrali. Oltre alle leggi scritte, vi sono norme e consuetudini locali, spesso tramandate solo oralmente, il che complica il processo di riconoscimento dei diritti.

Si riscontrano situazioni che vanno dalla piena proprietà, stabilita da titoli di possesso in capo alla comunità, a situazioni di fatto in attesa di formalizzazione. Fra le forme intermedie di governance, spesso negoziate con le istituzioni pubbliche, rientrano la conduzione e la gestione di aree pubbliche o private sulla base di accordi o concessioni governative; la gestione e l'utilizzo totale o parziale di alcune risorse di un territorio; la regolazione dei diritti di accesso ai pascoli in determinati periodi; i diritti di prelievo delle risorse forestali; i diritti di caccia, di pesca e di utilizzo delle acque; nonché l'uso temporaneo del suolo per la coltivazione.

Il grado di riconoscimento dei diritti e del ruolo dei Popoli Indigeni e delle comunità locali nei confronti della conservazione della natura è estremamente vario e i database globali dedicati al riconoscimento dell'azione di conservazione ambientale realizzata dalle comunità locali e indigene, in particolare l'ICCA Registry², consentono la raccolta e la registrazione di dati, casi di studio, mappe, immagini e narrazioni, offrendo statistiche e analisi sui territori di vita.

3. La registrazione di un territorio di vita

L'ICCA Registry è parte di un'iniziativa più ampia denominata *Protected Planet*³, ossia una piattaforma informativa sulle aree protette e conservate, gestita dal Centro di Monitoraggio della Conservazione

² <https://www.iccaregistry.org>

³ www.protectedplanet.net

Mondiale del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP-WCMC). Oltre mantenere dei registri delle aree protette ufficiali (governative), la piattaforma consente, attraverso specifiche procedure, la compilazione di due database globali utilizzabili dai Popoli Indigeni e dalle comunità locali. Uno è dedicato alle aree conservate in base a "altre misure efficaci di conservazione basate sull'area" (OECM – Other Effective Conservation Measures), l'altro è l'ICCA registry, dove è possibile la registrazione volontaria degli "ICCA – Territori di Vita". Le procedure e modalità operative dell'ICCA registry sono diverse da quelle previste per le aree protette e per le OECM, disegnate dall'ICCA Consortium e da altre organizzazioni internazionali per rispondere in modo più adeguato alle esigenze dei Popoli Indigeni e delle comunità locali.

Le comunità custodi, indigene o locali, possono registrare i propri "ICCA – Territori di Vita" qualora desiderino rendere visibile la propria esistenza sulla scena internazionale. Prima della registrazione, è importante che l'ICCA segua un processo di supporto e di revisione tra pari, volto a garantire che si tratti effettivamente di un "territorio di vita", ossia che siano presenti le caratteristiche fondamentali sopra richiamate e che siano state rispettate le procedure appropriate alla sua registrazione, come, ad esempio, il principio del "consenso libero, preventivo e informato" da parte della comunità custode.

I territori di vita devono possedere alcune importanti caratteristiche comuni, che costituiscono i presupposti necessari per il loro riconoscimento e per l'iscrizione nei registri previsti dagli accordi internazionali (in particolare dalla *Convention on Biological Diversity* – CBD) riguardanti la protezione della natura e della biodiversità:

- a. l'esistenza di una comunità specifica che mantiene forti e radicati legami con il proprio territorio. La relazione tra la popolazione custode e il territorio è solitamente radicata nella storia e contribuisce all'identità sociale e culturale, al benessere materiale e immateriale e alla spiritualità della popolazione;
- b. la comunità è un attore chiave nel processo decisionale relativo al territorio o all'area e alle risorse. La popolazione custode assume e applica, da sola o insieme ad altri attori, decisioni o regole riguardanti il territorio attraverso un'istituzione di governance funzio-

L'importanza dei territori di vita per la conservazione bioculturale

nante e autodeterminata, che può essere riconosciuta o meno da soggetti esterni o dalla legge statale del paese in questione;

- c. le decisioni, le regole di governance e gli sforzi di gestione della comunità, anche se non esplicitamente articolati come obiettivo primario, contribuiscono positivamente alla conservazione della natura, della biodiversità, delle funzioni ecologiche degli ecosistemi, dei valori culturali associati e dei mezzi di sussistenza per il benessere della comunità (UNEP-WCMC 2020).

Il database contiene informazioni relative alla storia, alla localizzazione e alle caratteristiche ambientali dei territori di vita, all'utilizzo delle risorse da parte delle comunità, alle modalità di governo e di gestione del territorio, ai diversi tipi di diritti esercitati, nonché agli elementi che li mettono a rischio. Attualmente (gennaio 2026) risultano registrati nell'ICCA Registry 319 territori di vita, distribuiti in 24 paesi, per un totale di 99.064 km².

4. Il Manifesto per i territori di vita

Per rafforzare l'alleanza tra Popoli Indigeni, comunità locali, organizzazioni e individui, l'ICCA Consortium ha approvato il 28 giugno 2023 il *Manifesto per i territori di vita*,⁴ elaborato attraverso un'ampia consultazione durata alcuni anni. Il documento è stato adottato come "documento vivo", ossia un testo suscettibile di arricchimento e aggiornamento nel tempo in funzione delle esigenze emergenti.

Il Manifesto esplicita impegni, necessità, forme di organizzazione in rete e strategie di alleanza di due principali gruppi di attori: da un lato, i Popoli Indigeni e le comunità locali che sono direttamente custodi dei territori; dall'altro, i soggetti che ne sostengono le rivendicazioni e le pratiche di tutela. Esso si configura come un appello alla costruzione di relazioni solidali, orientate alla valorizzazione dei molteplici significati dei territori di vita e alla diversità delle culture che li hanno storicamente alimentati, attraverso iniziative di sensibilizzazione, organizzazione e azione collettiva.

⁴ <https://www.iccaconsortium.org/manifesto-per-i-territori-di-vita>

Gli obiettivi e gli impegni dell'alleanza includono, tra gli altri:

- la rinascita, la decolonizzazione e l'auto-emancipazione dei Popoli Indigeni e delle comunità locali che si riconoscono come custodi, nonché il loro reciproco riconoscimento tra pari sulla base di rinnovate relazioni e responsabilità collettive nei confronti dei territori di vita.
- il riconoscimento dei diritti dei Popoli Indigeni e dei diritti collettivi delle comunità locali custodi a governare i territori di vita come beni comuni, considerati base indispensabile per la sopravvivenza delle loro culture;
- il governo, la gestione e la cura collettiva dei territori di vita da parte dei Popoli Indigeni e delle comunità locali custodi, anche attraverso pratiche di ripristino e rigenerazione laddove gli ecosistemi risultino degradati o la fauna selvatica decimata, al fine di garantire il benessere delle generazioni presenti e future;
- la conservazione dei territori di vita, contrastando processi di frammentazione, privatizzazione, militarizzazione e mercificazione, nonché forme di estrattivismo o di sviluppo intraprese in assenza del consenso libero, preventivo e informato dei custodi;
- la difesa dei territori di vita e dei loro custodi e difensori, nonché la resistenza a forme ritenute ingiuste di governance della natura, allo sviluppo insostenibile e ai conflitti armati, promuovendo valori quali la frugalità, il benessere, i beni comuni globali e la pace;
- la ricerca di molteplici dimensioni della giustizia sociale, ambientale e climatica all'interno e al di là dei territori di vita.

Nelle note al Manifesto si chiarisce inoltre che il termine 'territori di vita' non deve essere inteso come un'etichetta, bensì come un elemento di lingua franca volto a descrivere un fenomeno diffuso e diversificato di relazioni reciproche tra comunità che curano il territorio e il territorio che sostiene le comunità.

5. Le comunità locali

È rilevante osservare come il principio di autodeterminazione, ampiamente riconosciuto a livello internazionale per i Popoli Indigeni (Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni – United Nations General Assembly 2007),⁵ venga nel *Manifesto* esteso anche alle comunità locali, definite in modo ampio come “quelle che si riconoscono come tali”. In questa prospettiva, la comunità è intesa come “un gruppo umano auto-identificato che agisce collettivamente, contribuendo nel tempo alla definizione di un territorio e di una cultura” (ICCA Consortium 2023).

Le comunità sono caratterizzate dalla presenza di elementi sociali e culturali condivisi, quali una storia comune, tradizioni, lingua, valori, progetti di vita, pratiche di sostentamento e di sviluppo economico, nonché da un interesse condiviso per le risorse locali e da un senso di identità che le lega internamente e le distingue da altri gruppi sociali. Le comunità locali, pur possedendo e utilizzando tradizionalmente terreni e risorse in forma collettiva secondo norme e sistemi consuetudinari, non si auto-identificano come indigene.

La loro legittimità e i relativi diritti derivano da tradizioni secolari, dagli usi e dalle consuetudini radicate in un determinato territorio, da accordi relativi alle proprietà comuni e da un insieme negoziato di regole di gestione che riconoscono alla comunità diritti specifici su determinate risorse. “In tale quadro, la comunità custode di un territorio di vita dispone, o mira ad attivare, un’istituzione di governance in grado di definire e far rispettare le regole di accesso e di utilizzo del territorio”⁶.

La Segreteria Esecutiva della CBD (Convention on Biological Diversity), in una nota del 2013, a seguito di un’indagine istituzionale sull’uso dei termini ‘Popoli Indigeni’ e ‘comunità locali’, aveva precisato che “molte comunità possono essere considerate locali e possono anche essere descritte come comunità tradizionali. Alcune comunità locali possono includere popoli di discendenza

⁵ «I popoli indigeni hanno il diritto alle terre, ai territori e alle risorse che hanno tradizionalmente posseduto, occupato o altrimenti utilizzato o acquisito ... Gli Stati devono dare riconoscimento legale e protezione a queste terre, territori e risorse».

⁶ Kothari, Ashish et al., comunicazione al team di redazione del *Manifesto* del Consorzio, giugno 2023, riportata nella nota vi (ICCA Consortium 2023).

indigena; sono culturalmente diverse e si trovano in tutti i continenti abitati” (CBD 2013). Il termine comunità locale “può riferirsi a un gruppo di persone che possiedono personalità giuridica e diritti legali collettivi e in questo caso è considerata una comunità in senso stretto” (CBD 2013). La nota continua osservando che ovunque esistano diritti collettivi, le forme collettive di gestione dovrebbero ricevere riconoscimento legale. In alternativa, qualora i diritti non fossero riconosciuti dagli Stati, una ‘comunità locale’ può riferirsi a un gruppo di individui con interessi comuni (ma senza diritti collettivi) rappresentati da un’organizzazione non governativa (ONG). Il documento si riferisce a comunità locali le cui identità, culture, sistemi di conoscenza, pratiche e mezzi di sussistenza sono strettamente legati alle loro terre e alle loro aree collettive. Inoltre nel documento si afferma che “la questione dell’identità culturale rimane un problema multidimensionale e complesso. L’auto-identificazione è il modo più appropriato per stabilire chi può far parte delle comunità indigene, locali e/o tradizionali. Nel diritto internazionale, è chiaro che l’esistenza di una definizione non è un prerequisito per la protezione” (CBD 2013). La nota delinea un lungo elenco caratteristiche che una comunità locale dovrebbe dimostrare di possedere, in via non esaustiva e senza ordine di importanza: (a) la comunità si auto-identifica come comunità locale; (b) possiede stili di vita legati a tradizioni associate ai cicli naturali, all’uso e dipendenza dalle risorse biologiche e all’uso sostenibile della natura e della biodiversità; (c) la comunità occupa o utilizza tradizionalmente, in modo permanente o periodico, un territorio importante per il mantenimento degli aspetti sociali, culturali ed economici della comunità; (d) le tradizioni, spesso riferite ad una comune storia, cultura, lingua, rituali, simboli e costumi, sono dinamiche e possono evolvere; (e) la tecnologia, la conoscenza, le innovazioni, le pratiche sono associate all’uso sostenibile e alla conservazione delle risorse biologiche; (f) è presente coesione sociale e i membri della comunità sono disponibili ad essere rappresentati come comunità locale; (g) le conoscenze tradizionali della comunità sono trasmesse di generazione in generazione, anche in forma orale; (h) è presente un insieme di regole sociali, come ad esempio quelle che regolano i conflitti fondiari e la condivisione dei benefici, nonché leggi e istituzioni comunitarie,

tradizionali, consuetudinarie specifiche dell'organizzazione; (i) è espressione di diritti consuetudinari e/o collettivi; (j) si autoregola secondo le proprie consuetudini ed attraverso le forme tradizionali di organizzazione e istituzione; (k) svolge e mantiene le attività economiche in modo tradizionale, per il sostentamento, lo sviluppo sostenibile e/o la sopravvivenza; (l) possiede un patrimonio bioculturale; (m) sono presenti i valori spirituali e culturali della biodiversità e dei territori; (n) il patrimonio culturale della comunità comprende le espressioni culturali tradizionali catturate attraverso le lingue locali, evidenziando interessi e valori comuni; (o) sono talvolta emarginati dai sistemi e dalle strutture geopolitiche moderne; (p) la biodiversità è spesso incorporata nei nomi tradizionali dei luoghi; (q) gli alimenti e i sistemi di preparazione alimentare e le medicine tradizionali sono strettamente collegati all'ambiente e alla biodiversità; (r) la comunità potrebbe aver avuto pochi contatti con altri settori della società, risultando distinta, oppure può scegliere di rimanere distinta; (s) sono presenti pratiche di lavoro e mezzi di sussistenza tradizionali; (t) i membri della comunità possono vivere in famiglie estese, clan o strutture tribali; (u) l'insieme di credenze e valori, inclusa la spiritualità, sono spesso legati alla biodiversità; (v) è presente la proprietà comune e condivisa della terra e delle risorse naturali; (w) la comunità è titolare dei diritti tradizionali sulle risorse naturali; (x) la comunità è vulnerabile da parte di estranei e possiede una scarsa concezione dei diritti di proprietà intellettuale (CBD 2013).

I territori di vita vengono dunque riconosciuti come paesaggi bioculturali e come aree di fatto conservate, mettendo in evidenza i forti legami tra la diversità biologica, ecologica e culturale.

Assume inoltre particolare rilevanza per i territori di vita, in quanto costituiti prevalentemente da comunità rurali, la *Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali* (UNDROP), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2018, in quanto essa "si applica anche ai popoli indigeni e alle comunità locali che lavorano la terra, a comunità transumanti, nomadi e semi-nomadi, e ai senza terra che svolgono le attività sopra citate" (art. 1, comma 3).

In particolare, gli articoli 17 e 20 mirano a riconoscere e proteggere le risorse naturali comuni e i rispettivi sistemi di utilizzo e gestione

collettiva, nonché a promuovere e tutelare le conoscenze tradizionali, l'innovazione e le pratiche dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali, comprese le pratiche agrarie, pastorali, forestali, alieutiche, zootecniche e agroecologiche relative alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità.

6. Concetti simili, sigle e termini diversi

Varie organizzazioni e istituzioni internazionali si occupano di Popoli Indigeni, di costumi e saperi tradizionali, di biodiversità e di protezione della natura. Nel corso degli anni, la terminologia utilizzata ha espresso in forme e denominazioni differenti le aree e i territori gestiti dai Popoli Indigeni e dalle comunità locali. La *Convention on Biological Diversity* (CBD), nel definire l'Obiettivo 3 del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* (KMGBF), utilizza l'espressione "Indigenous and Traditional Territories" (ITTs).

Nell'ambito dei gruppi di lavoro internazionali è emersa l'esigenza di chiarire la relazione tra ITTs e ICCA – Territori di Vita: si tratta di concetti pienamente sovrapponibili, riconducibili a una mera differenza terminologica dovuta ai contesti di origine, oppure esistono differenze sostanziali di significato?

L'ampio ventaglio di situazioni esistenti a livello globale nel rapporto tra Popoli Indigeni e comunità locali e il proprio territorio, così come il diverso grado di riconoscimento dei loro diritti e delle loro funzioni, rende estremamente complesso il quadro e l'introduzione di nuove terminologie può generare ambiguità. Risulta pertanto necessario considerare le diverse forme giuridiche esistenti nei vari contesti e il rapporto con le risorse delle comunità custodi, siano esse indigene o locali, adottando un approccio ampio e inclusivo, anziché restrittivo.

La valutazione dell'effettiva possibilità di esercitare una governance efficace del territorio costituisce una condizione necessaria per l'iscrizione di un ICCA – Territorio di Vita, che avviene, come già evidenziato, sulla base di specifici requisiti e attraverso un processo di valutazione tra pari, anziché mediante procedure governative. È da rilevare, inoltre, che un territorio iscritto come ICCA può rappresentare solo una parte del territorio complessivamente gestito da Popoli Indigeni e comunità locali e che un ICCA può includere anche aree

in cui le comunità locali non indigene gestiscono risorse collettive. In linea di principio, ogni ITT potrebbe divenire un ICCA qualora presenti le caratteristiche di base e venga identificato come territorio abitato, utilizzato e governato da Popoli Indigeni e comunità locali.

Base comune tra ITT e ICCA è il riconoscimento e il rispetto dei diritti dei Popoli Indigeni e delle comunità locali, compresi quelli relativi ai propri territori tradizionali, all'auto-identificazione, all'auto-determinazione e al diritto al "consenso libero, preventivo e informato" in caso di istituzione di nuove aree protette o conservate.

L'elemento che segna un passaggio innovativo nel paradigma della conservazione risiede, tuttavia, nel riconoscimento che i Popoli Indigeni e le comunità locali contribuiscono attivamente alla conservazione della biodiversità nei loro Territori Indigeni e Tradizionali (ITT), anche quando tali territori non sono formalmente classificati come Aree Protette (PA) o come Altre efficaci Misure di Conservazione basate sull'area (OECM) (ICCA Consortium 2025).

7. L'ampiezza del fenomeno

Studi specifici (Garnett et al. 2018) hanno evidenziato che i Popoli Indigeni gestiscono o detengono diritti di possesso su una superficie di almeno 38 milioni di km² e sono presenti in 87 paesi. Tale area rappresenta oltre un quarto della superficie terrestre mondiale e comprende circa il 40% di tutte le aree protette terrestri e dei paesaggi considerati ecologicamente intatti, come foreste primarie boreali e tropicali, savane e zone umide. Nei territori Popoli Indigeni si stima che risieda circa l'80% della biodiversità globale (WRI 2005).

La popolazione indigena mondiale era stimata tra 300 e 370 milioni di individui (Sobrevila 2008), pari al 4,5–5% della popolazione globale; stime più recenti indicano invece 476,6 milioni di persone, pari al 6,2% della popolazione mondiale (Dhir et al. 2019). A questi dati vanno aggiunte le comunità locali che, da secoli, gestiscono beni in forma collettiva. Non esiste tuttavia una rilevazione sistematica a livello globale del contributo delle comunità non indigene, ma locali, alla biodiversità naturale, agraria e culturale.

Nel *Report* 2021, l'ICCA Consortium ha stimato, attraverso un'analisi globale, l'estensione dei potenziali territori di vita in 28 milioni

di km² (2.800 milioni di ettari), pari al 21% delle terre emerse. Di queste aree, il 26% ricade all'interno di aree protette o di altre misure efficaci di conservazione basate sull'area (OECM), pubbliche o private. Il *Report* si basa su uno studio coordinato dal WWF in collaborazione con numerose organizzazioni nel 2021 (WWF 2021), che rileva come almeno il 32% delle terre e delle acque interne, pari a 43,5 milioni di km², sia di proprietà o gestito in modo consuetudinario da Popoli Indigeni e comunità locali. Si tratta di un valore superiore rispetto alle stime precedenti, dovuto in larga misura all'inclusione delle terre gestite dalle comunità locali.

8. Il contesto europeo

Nel continente europeo, per ragioni storiche, demografiche e politiche, i popoli considerati indigeni nel senso riconosciuto a livello internazionale sono rari. L'unica popolazione generalmente riconosciuta è il popolo Sámi, stimato in circa 100.000 persone, distribuite nel nord della Norvegia (50.000–65.000), della Svezia (circa 20.000), della Finlandia (circa 8.000) e nel nord-ovest della Russia (circa 2.000).

Diverse e ripetute ondate di immigrazione e migrazione, guerre, pandemie, carestie, conflitti e persecuzioni hanno nel tempo prodotto processi di mescolanza, spostamento e assimilazione tra gruppi diversi, contribuendo alla formazione del mosaico contemporaneo delle popolazioni europee. In questo contesto, valutando l'impatto storico della formazione degli Stati nazionali, emergono come rilevanti sul piano bioculturale le cosiddette "minoranze nazionali" o "gruppi etno-linguistici", definite da una comune discendenza, lingua, religione e tradizione, e da una continuità storica su uno specifico territorio.

Pur in assenza di una definizione ufficiale univoca di minoranza, nel dibattito giuridico e politico ricorrono generalmente alcuni elementi: a) la dimensione minoritaria del gruppo rispetto alla maggioranza della popolazione di uno Stato; b) la posizione non dominante del gruppo; c) un'identità fondata su criteri oggettivi di tipo etnico, linguistico, religioso e culturale; d) la volontà soggettiva dei membri del gruppo di preservare tali caratteri e di mantenere un sentimento di solidarietà reciproca (Mazzeschi 2008).

Le stime indicano che la consistenza complessiva delle minoranze nazionali europee supera 100 milioni di persone (Pan e Pfeil 2004). La *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (Consiglio d'Europa 1995) sancisce il principio della libera auto-identificazione (art. 3) come fondamento dei diritti delle minoranze, riconoscendo agli individui la facoltà di decidere autonomamente se desiderano essere identificati come appartenenti a una minoranza nazionale e a quale. Tali diritti sono esercitati "individualmente e in comunità con altri", poiché il loro effettivo godimento spesso presuppone l'associazione di più persone. I diritti delle minoranze presentano pertanto una dimensione individuale, sociale e collettiva: non solo i singoli sono tutelati in quanto membri di una minoranza, ma il diritto internazionale, ammettendo il principio giuridico dell'autodeterminazione, ha riconosciuto anche il popolo come soggetto collettivo di diritto.

Nel contesto europeo rivestono particolare rilevanza le comunità locali che attuano forme di gestione collettiva delle risorse agro-silvo-pastorali e idriche (Bassi 2022). Tali forme giuridiche e organizzative, diffuse in gran parte del continente, affondano le proprie radici nel Medioevo e si sono evolute nei diversi contesti territoriali attraverso specifiche modalità di gestione fondate sulla partecipazione e sul coinvolgimento diretto della popolazione.

I membri di queste organizzazioni possono essere famiglie, comunità, gruppi di cittadini o utenti che detengono diritti di utilizzo o di possesso collettivo su determinati territori o risorse. Le principali risorse oggetto di gestione collettiva comprendono foreste, pascoli, terre coltivabili e risorse idriche; le attività tradizionalmente coinvolte includono la raccolta del legname e delle specie spontanee, il pascolo, la coltivazione, l'irrigazione, la pesca e la caccia. Un uso accorto delle risorse, basato su regole condivise e definite dalla comunità stessa, ha contribuito a evitare fenomeni di sovra-sfruttamento, consentendone la trasmissione intergenerazionale e svolgendo al contempo un'importante funzione di custodia della biodiversità agraria e alimentare.

La gestione collettiva delle risorse da parte di una comunità locale veicola valori quali la responsabilità intergenerazionale, la solidarietà, la riscoperta delle tradizioni e dell'identità dei luoghi, nonché una maggiore consapevolezza del rapporto tra le attività umane e l'ambiente. Tali istituzioni si fondano su tre componenti principali: le risorse gestite, la comunità che se ne prende cura e l'insieme di regole

che ne disciplinano l'uso, configurandosi in modo analogo alle strutture organizzative dei "territori di vita". Tra i fattori che ne favoriscono il successo figurano la comunicazione, la reciprocità, la fiducia, la reputazione, le relazioni sociali e la partecipazione.

Accanto ai benefici tradizionali, alcune realtà hanno inoltre sviluppato iniziative volte a migliorare le condizioni di vita della comunità, il contesto ambientale e paesaggistico e la biodiversità agraria e alimentare, attraverso interventi quali il sostegno alle famiglie in difficoltà, borse di studio, attività culturali, iniziative ricreative e sportive, orti sociali, il recupero di coltivazioni e di varietà storiche, nonché azioni di tutela e manutenzione degli habitat naturali.

9. Una tradizione che conserva la vita

La vita, intesa come bene fondamentale, è sostenuta dagli ecosistemi terrestri, acquatici e di transizione attraverso complesse e dinamiche relazioni tra componenti viventi (biotiche) e non viventi (abiotiche). Gli ecosistemi, se mantenuti in buona salute e dunque funzionanti, consentono alle collettività umane di ottenere risorse essenziali per la sussistenza, quali acqua, cibo, fibre, materiali legnosi e medicinali. La gestione delle proprietà collettive, basata prevalentemente su pratiche tradizionali e su regole elaborate nel tempo dalle comunità custodi, contribuisce al mantenimento degli ecosistemi da cui derivano le risorse comuni, garantendone la disponibilità per le generazioni presenti e future e per il benessere complessivo della comunità. L'attività di conservazione degli ecosistemi, insita nelle gestioni collettive, produce effetti rilevanti su ampie estensioni territoriali e si caratterizza per un'elevata efficienza.

Nel dibattito internazionale, la rilevanza di queste forme di conservazione ambientale è stata pienamente riconosciuta nell'ambito della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD). Accanto alla conservazione intenzionale tipica delle aree protette, in cui la tutela ambientale costituisce l'obiettivo primario della gestione territoriale, assume rilievo anche una forma complementare di conservazione, nella quale la protezione della biodiversità rappresenta un effetto sostanziale ma non l'obiettivo esplicito delle pratiche di gestione. È stata infatti individuata la categoria indicata dall'acronimo OECM (*Other*

Effective Area-based Conservation Measures), ovvero altre misure efficaci di conservazione basate sull'area. La Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), nell'ambito dell'Obiettivo 3 del *Global Biodiversity Framework* (GBF), ha definito le principali caratteristiche di tali aree:

“un'area geograficamente definita, diversa da un'area protetta, che è governata e gestita in modo da ottenere risultati positivi e duraturi a lungo termine per la conservazione in situ della biodiversità, con le funzioni e i servizi ecosistemici associati e, se del caso, i valori culturali, spirituali, socioeconomici e altri valori rilevanti a livello locale”.

È dunque nel forte legame con il proprio territorio e nella possibilità di esercitare liberamente i diritti sulle risorse agro-silvo-pastorali che le comunità locali contribuiscono in modo sostanziale alla preservazione degli elementi vitali del territorio, ossia degli ecosistemi. Boschi, pascoli, aree agricole, zone umide e lacustri, nonché ambienti naturali, vengono gestiti in diverse parti del mondo, inclusa l'Europa, attraverso pratiche tradizionali sviluppate nel tempo, basate su forme di gestione collettiva delle aree e delle risorse comuni.

Da tali pratiche deriva un rilevante patrimonio bioculturale, inteso come l'insieme delle interconnessioni tra biodiversità e patrimonio culturale dei Popoli Indigeni e delle comunità locali. Esso comprende le conoscenze tradizionali e le lingue, la biodiversità naturale e agraria, i paesaggi, i valori culturali e spirituali e i sistemi di norme consuetudinarie. Tali elementi sono tra loro interconnessi e trasmessi intergenerazionalmente, riflettendo visioni del mondo e modalità di relazione con la natura fondate sull'esperienza storica delle popolazioni.

In questo quadro, appare pertanto rilevante proseguire nel processo di riconoscimento delle diverse forme di gestione collettiva dei territori come territori di vita, intesi come unità coerenti di terra, acqua e risorse naturali governate da comunità auto-identificate e auto-organizzate sulla base di diritti collettivi, di proprietà o di uso, caratterizzati da inalienabilità, indivisibilità e stabilità nel tempo. Il ruolo di tali istituzioni è centrale per lo sviluppo sostenibile e per la tutela del patrimonio ambientale, paesaggistico, culturale e naturale delle aree agro-silvo-pastorali.

Bibliografia

- Bassi M. (2022). Territories of Life in Europe - Towards a Classification of the Rural Commons for Biodiversity Conservation. *Antropologia Pubblica*, 8 (2), 101–122. <https://doi.org/10.1473/anpub.v8i2.279>
- Borrini-Feyerabend, G., Bueno, P., Hay-Edie, T., Lang, B., Rastogi, A., Sandwith, T. (2014). *A Primer on Governance for Protected and Conserved Areas*. Stream on Enhancing Diversity and Quality of Governance, IUCN. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-005.pdf>
- Borrini-Feyerabend, G., Jaeger, T. (2024). *Territories of life. Exploring vitality of governance for conserved and protected areas*. ICCA-GSI with ICCA Consortium, IUCN and UNDP GEF SGP. <https://volume.territoriesoflife.org/>
- CBD. (2013). *Report of the Ad Hoc Open-ended Inter-sessional Working Group on Article 8(j) and Related Provisions on its Eighth Meeting. Addendum*. Documento UNEP/CBD/WG8J/8/INF/10/Add.1, 17 settembre 2013.
- Dhir R. K., Cattaneo U., Cabrera Ormaza M. V., Coronado H., Oelz M. (2019). *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples – Convention No. 169 Towards an inclusive, sustainable and just future*, International Labour Organization ISBN 978-92-2-134034-8.
- Garnett, S.T., Burgess, N.D., Fa, J.E. et al. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. *Nat Sustain*, 1, 369–374. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6>
- ICCA Consortium (2025). *ICCAs – territories of life, and Indigenous and Traditional Territories (ITTs): Reflections, positions, and proposals in the context of KMGBF Target 2, Target 3, and draft guidelines for ITTs*. Draft for discussion, September 2025. <https://www.iccaconsortium.org/2025/10/21/iccas-territories-of-life-and-indigenous-and-traditional-territories-itts/>
- ICCA Consortium (2021). *Territories of Life: 2021 Report*. ICCA Consortium. <https://report.territoriesoflife.org>

L'importanza dei territori di vita per la conservazione bioculturale

- ICCA Consortium. (2023). *Manifesto per i territori di vita*. ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/2023/10/manifesto-for-territories-of-life-ita.pdf>
- Kothari, A., Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A., Shrumm, H. (a cura di). (2012). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Technical Series No. 64. Montreal, Canada: ICCA Consortium; Kalpavriksh; Natural Justice. <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-64-en.pdf>
- Mazzeschi, R. (2008). La normativa internazionale a protezione dei popoli indigeni. In A. L. Palmisano, P. Pustorino (a cura di), *Atti del convegno internazionale Identità dei Popoli Indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici (Siena, 4–5 giugno 2007)*. Quaderni IILA, Serie Economia, 35.
- Oxfam, International Land Coalition, Rights and Resources Initiative. (2016). *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth*. Oxford: Oxfam. <https://www.landcoalition.org/en/resources/common-ground-securing-land-rights-and-safeguarding-earth/>
- Pan, C., Pfeil, B. S. (2004). *Le minoranze in Europa*. Istituto sudtirolese dei gruppi etnici. Rovereto (TN) : Nicolodi, 2004. ISBN 888447115X
- Sobrevila C. (2008). *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation*. Washington, DC: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25326>
- UNEP-WCMC and ICCA Consortium (2021). *A global spatial analysis of the estimated extent of territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities, Territories of Life: 2021 Report*. UNEP-WCMC (Cambridge, UK) and ICCA Consortium (worldwide). <https://report.territoriesoflife.org/wp-content/uploads/2021/05/ICCA-Territories-of-Life-2021-Report-GLOBAL-ENG.pdf>
- UNEP-WCMC. 2020. *How to Submit Your ICCA Data to Global Databases: A Manual for Indigenous Peoples and Local Communities (2.0)*. Cambridge, UK: UNEP-WCMC. <https://www.unep-wcmc.org/en/resources-and-data/how-to-submit-your-icca-data-to-global-databases>

- United Nations General Assembly. (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Resolution 61/295, adopted on 13 September 2007. New York: United Nations. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>
- United Nations General Assembly. (2018). *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*. Resolution 73/165, adopted on 17 December 2018. New York: United Nations. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-declaration-rights-peasants-and-other-people-working-rural-areas>
- WRI. (2005). *Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and Human Well-being. Synthesis*. Washington, DC : World Resources Institute. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>
- WWF, UNEP-WCMC, SGP/ICCA-GSI, Landmark Map, The Nature Conservancy, Conservation International, Wildlife Conservation Society, Environmental Paper Network, ILC-South America, Cultural Survival, IUCN. (2021). *The state of Indigenous peoples' and local communities' lands and territories: A technical review of the state of Indigenous peoples' and local communities' lands, their contributions to global biodiversity conservation and ecosystem services, the pressures they face, and recommendations for actions*. Gland, Switzerland: IUCN. <https://portals.iucn.org/library/node/49215>
- Zanjani, L. V., Govan, H., Jonas, H. C., Karfakis, T., Mwamidi, D. M., Stewart, J., Walters, G., Domínguez, P. (2023). Territories of life as key to global environmental sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 63, 101298. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2023.101298>

Quando il bene resta solo formale: mafia dei pascoli e pascoli di carta come esiti sistemici¹

LOREDANA BELLANTONIO

Il presente saggio prende spunto da pubblicazioni recenti, con riferimento principale a due testi che ci obbligano a interrogarci sull'esistenza di una crisi contemporanea dei *commons* e della governance pubblica: *La mafia dei pascoli* (Anselmo, Antoci 2019) e *Pascoli di carta* (Mencini 2021). Si propone qui una lettura critica, finalizzata alla comprensione delle cause profonde delle gravi questioni delinquate nei due testi, in una prospettiva di riflessione antropologica sulle commons rurali.

1. Governance predatoria e commons nei Nebrodi

Nel 2019 viene pubblicato *La mafia dei pascoli*, di Nuccio Anselmo, giornalista e scrittore, e Giuseppe Antoci, ex Presidente del Parco dei Nebrodi (2013-2018), oggi parlamentare europeo. Il volume ricostruisce il sistema di appropriazione criminale dei fondi agricoli europei attraverso il controllo dei pascoli demaniali e collettivi in Sicilia, con particolare attenzione all'area dei Nebrodi. Nel capitolo in-

¹ Questo capitolo è stato realizzato con il finanziamento dell'Unione Europea – NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Avviso N. 104 del 2.2.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR); titolo del progetto: 'Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)', Decreto Direttoriale MUR di concessione del finanziamento n.968 del 30.06.2023, CUP B53D23010570006.

titolato *La mattanza silenziosa* si descrive una serie di atti criminali, già a partire dal 1991, tutti accadimenti rimasti irrisolti ma strettamente connessi al controllo territoriale dei Nebrodi. Scrivono gli autori:

“Un rosario di sangue lungo decenni, fatto di omicidi, attentati, minacce, estorsioni, danneggiamenti, incendi, furti di bestiame, macellazione clandestina, per garantire affari molto redditizi controllati non soltanto dai clan tortoriciani ma anche da altre potenti famiglie mafiose, che godono di un’assoluta padronanza dei mezzi e dei luoghi grazie al clima di terrore, per nulla invisibile, instaurato tra la gente onesta di quelle montagne. Un clima che è stato ‘intaccato’ dalla coraggiosa iniziativa del Presidente del Parco dei Nebrodi, Antoci” (Anselmo, Antoci 2019: 22).

Gli atti di violenza descritti non sono fini a sé stessi ma funzionali a costruire un clima di paura che ha reso possibile il governo dei pascoli. La mafia dei pascoli è un libro-denuncia sulla trasformazione contemporanea delle economie rurali, sull’uso politico della violenza e sulla vulnerabilità dei commons in contesti di debolezza istituzionale. Il volume offre un esempio concreto di come i beni collettivi possano essere svuotati dall’interno senza essere formalmente privatizzati.

Antoci si era opposto al sistema mafioso di sfruttamento delle terre e dei pascoli, il cui possesso consentiva l’accesso ai fondi europei. Scrive Anselmo, riferendosi ad Antoci: “La mafia voleva la terra dei pascoli, ma lui gliel’ha tolta” (Anselmo, Antoci 2019: 19). Scampato ad un attentato nella notte tra il 17 e il 18 maggio del 2016, Antoci, insediato come Presidente del Parco dei Nebrodi, aveva intuito che “l’interesse dei clan non si fermava alle attività tradizionali nel suo territorio, ma era incentrato soprattutto sullo sfruttamento dei terreni attraverso l’erogazione dei contributi” provenienti dai fondi europei (Anselmo, Antoci 2019: 23). L’attentato viene presentato come un tentativo di interrompere un’azione istituzionale che stava rendendo visibile e attaccabile il sistema mafioso (Anselmo, Antoci 2019: 25).

Antoci si trova ad affrontare un sistema radicato di collusione tra la criminalità organizzata, le burocrazie locali e le imprese agricole di facciata. Inizia, pertanto, a studiare un modo per impedire ai clan mafiosi di impossessarsi delle terre: nasce così l’idea del “Protocollo di Legalità”, che doveva verificare la legittimità delle autocertificazioni antimafia, molte delle quali risultavano false, colmando un vuoto

normativo che permetteva l'accesso ai fondi europei senza controlli adeguati. Il sistema introdotto dai clan consentiva loro di aggiudicarsi i terreni e di chiedere contributi all'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) (Anselmo, Antoci 2019: 31). Il "Protocollo" destò molte preoccupazioni e, racconta il giornalista, iniziarono le prime intimidazioni mafiose. Il "Protocollo" venne ufficialmente firmato dai sindaci del comprensorio dei Nebrodi e dai rappresentanti della Regione, il 18 marzo del 2015. Ad una successiva verifica di tutti i nominativi degli assegnatari dei terreni, risultò che il 90% non avrebbe potuto ottenere la certificazione antimafia, la cui mancanza comportava la revoca della concessione dei terreni.

Nonostante il moltiplicarsi delle minacce e degli atti d'intimidazione, Antoci proseguì nel suo operato e il 24 maggio 2016, il "Protocollo di Legalità" (noto come "Protocollo Antoci") venne esteso a tutta la Sicilia e sottoscritto da tutti i Prefetti dell'Isola. Nel settembre del 2017, il "Protocollo" fu recepito dal Nuovo Codice antimafia e oggi è legge dello Stato. In questa prospettiva, il Protocollo Antoci può essere letto non soltanto come una misura di contrasto alla criminalità organizzata, ma anche come un intervento sui meccanismi di accesso al bene comune, capace di rendere nuovamente visibili e governabili risorse che erano state privatizzate *de facto* attraverso procedure formalmente legali.

Un aspetto interessante del libro, in relazione agli usi civici, è la messa in evidenza di come le terre collettive e demaniali – storicamente pensate come beni comuni – diventino oggetto di "recinzione" (*enclosure*) (Blomley 2008) criminale, ossia una recinzione dell'accesso perpetrata da attori illegali che sfruttano il diritto. L'uso dei concetti di commons, enclosure e governance predatoria si colloca esplicitamente all'interno di un approccio di ecologia politica e di antropologia dei beni collettivi, che considera le risorse non come entità naturali, ma come configurazioni politiche prodotte da dispositivi legali e amministrativi e da rapporti di forza. Nei Nebrodi, i pascoli pubblici funzionano come commons rurali: spazi destinati all'uso collettivo degli allevatori locali, regolati da concessioni amministrative. La mafia interviene su questo sistema non privatizzando formalmente la terra, ma padroneggiando i dispositivi di accesso: bandi, affitti, certificazioni, identità giuridiche delle aziende. La mafia dei pascoli non è, come si potrebbe

pensare, un residuo arcaico, ma una forma odierna di governance predatoria, capace di articolare violenza, diritto e finanza europea.

Gli autori parlano esplicitamente di una “grande truffa all’Europa”, sottolineando come il livello sovranazionale dei finanziamenti del PAC diventi parte integrante dell’economia mafiosa. I fondi comunitari, pensati per sostenere l’agricoltura marginale, vengono trasformati in una rendita criminale.

Non ci soffermeremo in questa sede a descrivere le vicende legate all’attentato, né ai suoi risvolti giudiziari, alle polemiche che costellarono l’accaduto mafioso, né alle inchieste e alle condanne che seguirono, vicende riportate sia dal libro che dalla stampa²; in questa sede ci limitiamo a sottolineare come l’attentato portò all’attenzione di un pubblico più ampio, non certo l’attività mafiosa in sé e per sé, già tristemente nota, ma una diversa modalità di gestione degli affari mafiosi non più limitata ai grossi traffici, ma legata alle terre in concessione.

Nel testo *La mafia dei pascoli* si afferma che la criminalità organizzata ha trasformato i pascoli pubblici e i meccanismi amministrativi di concessione in una fonte di rendita connessa ai fondi agricoli europei. La “mafia sui Nebrodi” è definita come un fenomeno viscoso e adattivo: “è come le foglie. Esiste da sempre” (Anselmo, Antoci 2019:19). Si parla, infatti, di un giro d’affari che ha fruttato diversi milioni di euro grazie al possesso della terra, divenuto un mezzo per accedere ai flussi finanziari. Il “Protocollo di legalità” è un dispositivo di contrasto alle prassi mafiose di accaparramento dei territori, una vera e propria risposta attraverso un atto amministrativo mirato: introdurre controlli antimafia nelle concessioni, agendo sui punti in cui la mafia trasformava la terra in rendita. Questo intervento legislativo andava ad incidere sulla prassi burocratica che consentiva ai clan mafiosi la possibilità di “incassare” senza esporsi (Anselmo, Antoci 2019: 31). Il testo è interessante, se analizzato dal punto di vista dell’antropologia dei commons e degli usi civici, perché mostra come l’appropriazione mafiosa dei terreni non richieda necessariamente una privatizzazione formale: può avvenire attraverso il controllo delle procedure di accesso (bandi, affitti, documenti), anche ricorrendo ad intimidazioni, minacce e media-

² *Gazzetta del Sud*, 20/5/2016; *Corriere della sera*, 15/1/2019; *Corriere della sera*, 22/12/2022; *La Repubblica*, 10/9/2020

zioni locali, trasformando una risorsa comune in una proprietà “privatamente” utilizzata. Si palesa un’assenza o una scarsa visibilità di soggetti collettivi (si veda Pera, Patti, in questo volume) che genera uno spazio per l’attestazione di poteri informali, spesso criminali, che gestiscono l’accesso ai pascoli e alle risorse.

L’esperienza istituzionale di Giuseppe Antoci nei Nebrodi può essere interpretata come un tentativo di ricostruzione delle condizioni minime di governance collettiva in un contesto in cui intimidazione mafiosa e fragilità normativa avevano neutralizzato i dispositivi formali di controllo, producendo un vero e proprio vuoto istituzionale. Nel caso dei pascoli demaniali siciliani, i dispositivi formali di regolazione dell’accesso risultavano sistematicamente neutralizzati da un intreccio tra intimidazione mafiosa e fragilità normativa.

L’obbligo di certificazione antimafia per le concessioni agricole finanziate dalla PAC non rappresenta soltanto una misura repressiva, ma anche una ridefinizione dei criteri istituzionali di accesso al bene collettivo. In questo senso, l’azione di Antoci non mira a sottrarre la terra alla collettività, quanto a renderne nuovamente possibile l’uso pubblico non predatorio.

Dal punto di vista antropologico, tale intervento mostra come le commons non siano entità naturali o residuali, bensì configurazioni politiche instabili, continuamente prodotte e riprodotte attraverso pratiche amministrative, rapporti di forza e infrastrutture legali. Nei Nebrodi, la mafia aveva già operato una vera e propria recinzione invisibile (*invisible enclosure*): i pascoli restavano formalmente pubblici, ma l’accesso era regolato da un ordine violento parallelo. L’affermazione secondo cui “la mafia voleva la terra dei pascoli” (Anselmo, Antoci 2019) descrive esattamente questa forma di *enclosure* senza privatizzazione giuridica.

In questo quadro, il conflitto istituzionale che circonda Antoci — tra cui i dubbi sollevati sulla matrice mafiosa dell’attentato — appare come parte integrante della lotta per la definizione legittima dei commons. L’azione di Antoci può essere letta come una forma di *counter-enclosure*, una contro-recinzione istituzionale che tenta di restituire le risorse collettive a un regime di legalità condivisa. Il fatto che il “Protocollo” sia stato successivamente recepito nel Codice antimafia indica un successo normativo; le controversie sulla figura

di Antoci, però, rivelano la persistenza di un campo di forze in cui la governance dei commons resta profondamente politicizzata.

In definitiva, il caso dei pascoli dei Nebrodi mostra come la sopravvivenza dei beni comuni non dipenda solo dalla partecipazione comunitaria, ma anche dalla capacità delle istituzioni di impedire l'appropriazione privatistica e di fungere da infrastrutture di equità. Qui i commons emergono non come residui premoderni, ma come spazi contemporanei di conflitto tra modelli opposti di territorialità: uno predatorio, fondato sulla violenza e sulla rendita; l'altro imperfetto ma orientato alla responsabilità pubblica. "In Sicilia, i processi di trasformazione degli usi civici hanno spesso favorito dinamiche di frammentazione delle collettività titolari e di appropriazione individuale delle risorse" (Pera, Patti 2025). Come è stato rilevato da Bassi, i commons rurali non sono residui arcaici, ma istituzioni vive che regolano l'uso del territorio, contrastano processi di espropriazione e di sfruttamento e rappresentano un rilevante fattore per la conservazione della biodiversità (Bassi 2022).

Le inchieste successive hanno ulteriormente chiarito i meccanismi di questa economia criminale, evidenziando come la PAC abbia potuto funzionare, in determinati contesti, come infrastruttura di rendita, sfruttando vulnerabilità strutturali dei sistemi di controllo e di procedure amministrative formalmente corrette (Anziano et al. 2023). In tale quadro, il pascolo non rappresenta soltanto un mezzo di produzione agricola, ma anche un titolo di accesso a flussi finanziari sovranazionali.

Il caso dei Nebrodi mostra dunque come la qualificazione giuridica pubblica o collettiva di un bene non sia di per sé sufficiente a garantirne l'effettiva destinazione comunitaria. Quando i dispositivi di regolazione dell'accesso risultano neutralizzati, il bene resta formalmente pubblico ma sostanzialmente appropriato. La sopravvivenza dei commons dipende allora non solo dalla loro definizione normativa, ma anche dalla presenza di soggetti collettivi e istituzioni capaci di garantirne l'effettività e di sottrarsi a processi di appropriazione predatoria.

2. Dal caso siciliano a una vulnerabilità sistemica

Il caso dei Nebrodi potrebbe essere interpretato come una specificità territoriale legata alla presenza della criminalità mafiosa. Tuttavia, l'analisi comparativa mostra che dinamiche analoghe di ap-

appropriazione e di svuotamento dei beni collettivi emergono anche in contesti privi di un controllo mafioso diretto.

Le indagini svolte da Giannandrea Mencini documentano come, in diverse aree dell'Italia settentrionale, i pascoli montani siano stati oggetto di speculazioni e appropriazioni indebite attraverso l'uso opportunistico dei meccanismi amministrativi della PAC. In questi casi, l'assenza del marchio mafioso non implica l'assenza di pratiche predatorie: la rendita si produce mediante procedure legali, che consentono di trasformare superfici eleggibili in strumenti di accumulazione finanziaria, spesso senza una reale attività agricola.

Pascoli di carta. Le mani sulla montagna, di Giannandrea Mencini, mostra come un meccanismo amministrativo (titoli, fondi della PAC, affitti e bandi) possa produrre l'economia "opaca" dei "pascoli di carta": superfici formalmente eleggibili che diventano risorsa finanziaria, spesso scollegata dalla cura reale dei pascoli e dalla presenza effettiva di animali.

Così si esprimeva Mencini, ancora qualche anno fa, ribadendo quanto emerso dalla sua indagine:

"Per ottenere i fondi europei a sostegno di agricoltura e allevamento, quelli per incentivare le attività che valorizzano i pascoli montani, a volte non serve spaccarsi la schiena col lavoro. Bastano alcune firme e alcuni timbri piazzati sul documento giusto e consegnati entro le scadenze. Non è neanche necessario appartenere a famiglie mafiose, come avviene nel Parco dei Nebrodi, nella Sicilia nord-orientale, dove molti imprenditori agricoli legati ai clan locali hanno truffato per anni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), nonostante le battaglie dell'ex presidente dell'ente, Giuseppe Antoci, obiettivo poi di un agguato. Speculazioni, frodi e azioni al confine del lecito, per ottenere quei fondi, sono diffuse in moltissime altre zone d'Italia, da est a ovest, da nord a sud, centro e isole incluse. Negli ultimi anni l'Italia ha segnalato all'Ufficio europeo di lotta antifrode (Olaf) centinaia di casi sospetti per alcune decine di milioni di euro di contributi." (Mencini 2021a).

Un'altra testimonianza viene dal giornalista Paolo Cagnan che si è occupato di casi di truffa anche in Abruzzo:

"Li hanno ribattezzati 'pascoli di carta': il sistema è semplice e complicato al tempo stesso. Sintetizzando, lo si potrebbe riassumere così: agricoltori di pianura, perlopiù veneti e lombardi, prendono

in affitto centinaia di ettari di alpeggi d'alta quota (Trentino-Alto Adige, Piemonte, Lombardia, ma anche Abruzzo) per aumentare virtualmente la superficie agricola utilizzata dalle proprie aziende e riscuotere i premi riconosciuti da Bruxelles nell'ambito della Pac, la politica agricola comunitaria. Il fenomeno delle frodi nel settore agro-alimentare è tutt'altro che nuovo, ma il filone dei "pascoli di carta" sta assumendo dimensioni sempre più estese, provocando la rabbia degli agricoltori onesti (a giugno, per dire, si è costituita la Adialpi, Associazione difesa alpeggi Piemonte) e attirando l'attenzione della magistratura" (Cagnan 2012).

Lina Maria Calandra, dell'Università degli Studi dell'Aquila, che ha condotto diverse ricerche sulla mafia dei pascoli in Abruzzo, raccogliendo numerose testimonianze, afferma che la sua indagine ha rilevato:

"alcune dinamiche attoriali che plasmano attualmente i paesaggi transumanti ma che nulla hanno a che fare con la millenaria pratica di conduzione animale e che, anzi, la minacciano. Si tratta di dinamiche sostenute da reti sovraregionali di attori che, spartendosi il territorio nazionale, puntano ad acquisire il controllo dei pascoli montani per ottenere contributi europei per milioni di euro, sfruttando il meccanismo previsto dalla Politica Agricola Comune (PAC) per il percepimento degli aiuti diretti agli agricoltori attraverso i cosiddetti titoli... gli esiti della ricerca, invece, sembrerebbero avvalorare l'ipotesi che ciò che avviene nei pascoli montani, tra cui quelli abruzzesi, sia da ricondursi alla presenza nelle dinamiche in atto delle mafie, certamente interessate al percepimento più o meno illecito dei contributi europei, ma soprattutto al controllo del territorio. In tal senso, le dinamiche attoriali sarebbero, oltre che criminali in riferimento al percepimento dei contributi europei, anche criminogene in quanto generatrici di ulteriori condotte criminali." (Calandra 2024).

Pascoli di carta mostra come i pascoli d'alta quota vengono trasformati in asset amministrativi, producendo nuove disuguaglianze territoriali con processi di esclusione delle comunità locali. L'inchiesta giornalistica illumina le intersezioni tra politiche pubbliche, pratiche economiche opportunistiche e ridefinizione dei commons montani. Negli ultimi due decenni le aree montane europee sono diventate spazi strategici di intrecci tra politiche ambientali e l'agricoltura sovvenzionata per ottenere benefici economici, senza produrli direttamente. Gli

alpeggi possono essere trasformati in superfici “eleggibili” ai fini dei contributi PAC, indipendentemente dal loro utilizzo effettivo.

Analoghe dinamiche erano già state documentate da precedenti inchieste giornalistiche sui cosiddetti “pascoli fantasma” (Cagnan 2012).

Il testo di Mencini non si limita a documentare singoli episodi di frode, ma ricostruisce un vero e proprio dispositivo territoriale in cui norme, titoli, affitti e controlli amministrativi producono una riconfigurazione del rapporto tra esseri umani, animali e paesaggio.

La Prefazione di Don Luigi Ciotti colloca immediatamente il tema all'interno di una più ampia riflessione sulle economie criminali contemporanee, sottolineando come la mafia non operi solo tramite violenza manifesta ma anche attraverso l'inserimento nei circuiti legali dell'impresa e dei fondi pubblici (Ciotti, in Mencini 2021: 5). Tale impostazione svolge una funzione cruciale trasformando una serie di pratiche locali in una questione di rilevanza nazionale, in un problema pubblico, con riflessioni di tipo etico e ambientale. Don Luigi Ciotti sottolinea come tali dinamiche non si limitino alla criminalità organizzata in senso stretto, ma rivelino una diffusa tendenza a subordinare la legalità formale alla ricerca del profitto (Ciotti, in Mencini 2021: 6-7). Pertanto, il problema non è solo quello dei comportamenti e delle responsabilità individuali volti alla frode, quanto e piuttosto la responsabilità sistemica, ossia il ruolo delle istituzioni e delle regole, delle pratiche formalmente legali ma territorialmente distruttive, prodotte da sistemi di incentivo mal progettati. La PAC, che promuove il comparto agricolo, è troppo spesso tramata da “regolamenti cavillosi e montagne di burocrazia” che finiscono con il prestarsi ad “abusi e distorsioni” (Ciotti, in Mencini 2021: 7). Accade, quindi, di assistere ad un duplice sistema di frodi:

“Da una parte c'è l'illegalità vera e propria, con la moltiplicazione fittizia dei terreni posseduti e l'altrettanto fittizia destinazione d'uso” per accaparrarsi i fondi europei, e dall'altra pratiche “formalmente ineccepibili ma che nei fatti disattendono gli obiettivi delle normative agricole e ambientali, attentando alla salute dei cittadini e alla sicurezza dei territori” (Ciotti, in Mencini 2021: 7).

Mencini documenta come, per esempio, grandi industrie zootecniche di pianura, affittano pascoli montani per avere una quota-base di terreni sufficiente a giustificare gli sversamenti di liquami. Questi pascoli, quindi, esistono solo sulla carta, ma di fatto sono terreni ab-

bandonati “e, ancora più grave, sottratti all’uso di quegli allevatori motivati a praticare una zootecnia su piccola scala, rispettosa dei ritmi della natura, del benessere degli animali e della qualità dei prodotti.” (Ciotti, in Mencini 2021: 8).

La ricerca/indagine di Mencini è quindi un atto di denuncia di una pratica diffusa in tutto il territorio nazionale. Il cuore del testo è rappresentato dal capitolo dedicato al Nord Ovest e alle trufte degli alpeggi, in particolare, alla Val Camonica. Mencini mostra come territori celebrati per il loro valore ambientale e culturale vengano, al contempo, riconfigurati come riserve di titoli PAC. Gli alpeggi diventano così “asset” capaci di generare rendita, spesso indipendentemente dalla presenza effettiva di bestiame. L’inchiesta ricostruisce un modello ricorrente basato su affitti in quota, intermediazioni tecniche e controlli deboli. Più che singoli reati, emerge un ecosistema di pratiche opportunistiche che coinvolge aziende di pianura, consulenti e apparati amministrativi. Tale configurazione rispecchia quanto evidenziato anche da indagini giornalistiche precedenti sui “pascoli fantasma” (Cagnan 2012) e da successivi approfondimenti dello stesso Mencini (2021a).

Uno degli aspetti più rilevanti messi in luce dal testo riguarda l’impatto sulle comunità montane. L’accesso agli alpeggi, storicamente regolato da consuetudini locali e pratiche di uso collettivo, viene progressivamente mediato da bandi, titoli e complessità amministrativa. Gli attori meglio attrezzati sul piano burocratico tendono a prevalere, mentre piccoli allevatori e pastori locali risultano spesso esclusi. Si assiste a una crisi dei commons alpini: il pascolo perde la sua dimensione di bene condiviso e diventa una risorsa competitiva. Questo processo genera risentimento, delegittimazione delle istituzioni e indebolimento dei legami tra comunità e territorio, confermando che le politiche agricole possono produrre effetti sociali indesiderati, anche se non intenzionalmente. Emerge il ruolo dello Stato come produttore di territorialità: moduli, titoli e controlli configurano una ridefinizione dei rapporti di accesso alle risorse. Il lavoro di Mencini mostra con chiarezza come questi provvedimenti amministrativi incidano sulle relazioni sociali, trasformando la montagna in uno spazio governato da dispositivi amministrativi che ne definiscono l’accesso, l’uso e il valore economico, indebolendo le pratiche di cura locali.

Pascoli di carta offre un materiale prezioso per comprendere le trasformazioni contemporanee delle aree alpine. L’inchiesta rivela un

intreccio complesso tra politiche pubbliche, economie opportunistiche e crisi dei commons. Più che una semplice frode, il fenomeno appare come esito sistemico di una governance che privilegia superfici e titoli rispetto alle pratiche ecologiche e sociali. Si suggerisce la necessità di ripensare le politiche agricole non solo in termini di efficienza economica, ma anche di giustizia territoriale e di sostenibilità socio-ecologica, reintegrando saperi locali e forme di gestione collettiva nella definizione stessa di “pascolo”. La trasformazione del pascolo in oggetto amministrativo, e non più spazio vissuto gestito dalle comunità locali, ha reso possibile l'esistenza di pascoli solo “sulla carta”, funzionali a contributi e titoli, non all'uso reale. Quindi il bene esiste giuridicamente, ma è sganciato dalla realtà territoriale e comunitaria. Questa distanza costituisce lo spazio in cui proliferano pratiche fittizie e appropriazioni opportunistiche, come emerge chiaramente dal testo *Pascoli di carta*.

Nelle pagine finali l'analisi si amplia collegando i pascoli “virtuali” alla zootecnia intensiva della Pianura Padana. Gli alpeggi fungono da compensazione amministrativa per gli allevamenti concentrati in pianura, con rilevanti esternalità ambientali legate ai nitrati, all'ammoniaca e alle polveri sottili. Questa connessione evidenzia una classica dinamica dell'ecologia politica: i benefici economici si concentrano in alcuni nodi della filiera, mentre i costi ambientali e sanitari si distribuiscono in modo diseguale.

Il caso analizzato mostra come la PAC, attraverso meccanismi di eleggibilità e di disaccoppiamento, contribuisca a ridefinire il significato stesso del pascolo. Le superfici diventano categorie contabili prima che ecosistemi. I rapporti istituzionali europei hanno più volte segnalato le vulnerabilità strutturali della PAC rispetto alle frodi e all'accaparramento di terre (land grabbing) (European Court of Auditors 2022), mentre le indagini della Procura Europea confermano la persistenza del fenomeno.

3. Bene collettivo e assenza di comunità

Pascoli di carta e *La mafia dei pascoli* non possono essere letti come semplici casi di cattiva gestione o come deviazioni patologiche del fenomeno dei commons, ma come esiti sistemici di un certo modo di amministrare e progressivamente svuotare i beni collettivi in Italia.

Entrambi mettono in luce una frattura strutturale: la rottura del nesso tra territorio, comunità e responsabilità intergenerazionale.

Nei Nebrodi, l'appropriazione mafiosa mostra come un bene formalmente pubblico o collettivo possa essere appropriato attraverso il controllo dei dispositivi di accesso; nei pascoli alpini, le dinamiche dei "pascoli di carta" evidenziano come procedure amministrative formalmente legittime possano produrre effetti territorialmente distruttivi, escludendo le comunità locali e riconfigurando il pascolo come superficie eleggibile piuttosto che come ecosistema vissuto. In entrambi i casi, il bene collettivo esiste giuridicamente, ma risulta progressivamente sganciato dalla sua base comunitaria.

La governance dei commons, per sua natura, è orientata alla trasmissione intergenerazionale e alla cura del territorio, non al profitto immediato: "A modality of governance that is by its intrinsic characteristics value-oriented and finalized to preserving the natural resources for future use or inter-generational transmission" (Bassi 2022: 114). Quando questa dimensione viene sostituita da una gestione meramente amministrativa o burocratica, il bene collettivo diventa vulnerabile all'appropriazione, sia criminale sia opportunistica.

In questo quadro si colloca anche la lunga storia della liquidazione degli usi civici. Come osservano Pera e Patti (2025), la trasformazione degli assetti comunitari in regimi proprietari individuali o pubblici non costituisce un passaggio neutro, bensì un processo di progressiva marginalizzazione delle collettività titolari. La liquidazione degli usi civici rappresenta uno snodo cruciale della statalizzazione e della privatizzazione del territorio, attraverso cui le forme di gestione collettiva sono state delegittimate e smantellate, producendo beni formalmente pubblici o collettivi, ma socialmente desertificati.

In tali condizioni, la scomparsa o l'indebolimento di soggetti collettivi riconoscibili apre spazi che possono essere occupati da intermediari opachi, da imprenditorialità parassitaria o da reti criminali. I "pascoli di carta" e la "mafia dei pascoli" non sono dunque anomalie isolate, ma manifestazioni diverse di una stessa vulnerabilità strutturale. Pertanto, non è l'assenza di regole, ma l'eccesso di regole, senza soggetti sociali reali, a rendere possibile l'appropriazione mafiosa.

Bibliografia

- Anselmo, N., Antoci, G. (2019). *La mafia dei pascoli. La grande truffa all'Europa e l'attentato al Presidente del Parco dei Nebrodi*. Soveria Mannelli: Rubettino.
- Anziano, E., Olivelli, S., Riva, P. (2023). *La mafia dei Nebrodi pascola libera tra i fondi UE*. IRPI Media, 19 aprile 2023. <https://irpimedia.irpi.eu/farmsubsidy-nebrodi-mafia-politica-agricola-ue/>
- Bassi, M. (2022). Territories of life in Europe: Towards a classification of the rural commons for biodiversity conservation. *Antropologia Pubblica*, 8(2), 101–121. <https://doi.org/10.1473/anpub.v8i2.279>
- Blomley, N. (2008). Enclosure, common right and the property of the poor. *Social & Legal Studies*, 17(3), 311–331. <https://doi.org/10.1177/0964663908093966>
- Calandra, L. M. (2024). Dinamiche attoriali criminogene e poste in gioco nei territori della transumanza. *Documenti Geografici*, 3. https://doi.org/10.19246/DOCUGEO2281-7549/202303_18
- Cagnan, P. (2012). La truffa dei pascoli fantasma. *L'Espresso*, 12 settembre 2012. <https://lespresso.it/c/-/2012/9/12/la-truffa-dei-pascoli-fantasma/5594>
- European Court of Auditors. (2022). *Special report on fraud risks in the CAP*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Mencini, G. (2021). *Pascoli di carta. Le mani sulla montagna*. Prefazione di L. Ciotti. Vittorio Veneto: Kellermann.
- Mencini, G. (2021a). Le frodi dei pascoli ad alta quota. *Lavialibera*, 13 ottobre 2021. https://lavialibera.it/it-schede-703-truffe_pascoli_mencini
- Pera, A., Patti, N. (2025). A historical-comparative analysis of usi civici e demani collettivi in Sicily: Minimal suggestions for protective measures. *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 31(2).

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»: continuità, innovazione e politica dei *commons* nelle Madonie¹

GIORGIO SCALICI

1. Introduzione

Negli ultimi due decenni gli usi civici e, più in generale, i regimi di gestione collettiva delle risorse hanno conosciuto un rinnovato interesse nel dibattito accademico e politico. Questo ritorno di attenzione si inserisce in una riflessione più ampia sui *commons*, sui beni collettivi e sulle forme comunitarie di governo delle risorse naturali, che ha messo in discussione la presunta inevitabilità dei modelli fondati esclusivamente sulla proprietà privata o sulla gestione statale centralizzata. In un contesto segnato da crisi ambientali, spopolamento delle aree interne, impoverimento dei territori rurali e crescente sfiducia nelle istituzioni, gli usi civici riemergono non come residui arcaici, ma come dispositivi sociali e giuridici capaci di offrire risposte alternative e situate ai problemi della sostenibilità, della giustizia sociale e della riproduzione delle comunità locali. Il rinnovato

¹ Questo capitolo è stato realizzato con il finanziamento dell'Unione Europea – Next-GenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Avviso N. 104 del 2.2.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR); titolo del progetto: 'Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)', Decreto Direttoriale MUR di concessione del finanziamento n.968 del 30.06.2023, CUP B53D23010570006.

interesse per i beni comuni e per le forme collettive di gestione delle risorse affonda le sue radici nella crisi dei modelli dicotomici pubblico/privato che hanno dominato il pensiero giuridico ed economico moderno. Studi provenienti da ambiti diversi – dall'economia istituzionale all'antropologia, dalla geografia critica alla sociologia rurale – hanno mostrato come la gestione comunitaria delle risorse possa garantire, in determinate condizioni storiche e sociali, un uso sostenibile del territorio, una distribuzione più equa dei benefici e una maggiore resilienza delle comunità locali (Ostrom 1990; Agrawal 2001; Blaikie, Brookfield 1987; van der Ploeg 2008). In questa prospettiva, i beni comuni non sono semplicemente risorse da amministrare, ma istituzioni sociali fondate su regole condivise, relazioni di reciprocità e forme di responsabilità collettiva, capaci di produrre esiti positivi sia sul piano ambientale sia su quello sociale (Ostrom 2005; Bollier, Helfrich 2015; Bassi 2012). In questo quadro, gli usi civici rappresentano una forma storicamente radicata di beni collettivi, caratterizzata da diritti di godimento riconosciuti a una comunità su porzioni di territorio destinate prevalentemente ad attività agro-silvo-pastorali. Lungi dall'essere semplicemente una sopravvivenza del passato, essi costituiscono un laboratorio privilegiato per osservare come norme, pratiche e relazioni sociali si intreccino nella produzione di specifici regimi di accesso alle risorse. La loro rilevanza appare particolarmente evidente nelle aree interne e montane, dove la presenza dello Stato è spesso discontinua, i mercati risultano poco attrattivi e la sopravvivenza economica dipende ancora in larga misura da forme di uso estensivo del territorio. Studiare oggi gli usi civici significa, dunque, interrogarsi sulle condizioni che ne permettono la persistenza o il declino, sulle trasformazioni che li attraversano e sulle possibilità che essi aprono in termini di politiche territoriali, gestione ambientale e riconoscimento dei diritti collettivi. Significa anche confrontarsi con una tensione strutturale: quella tra la spinta alla privatizzazione o alla burocratizzazione delle risorse, da un lato, e la capacità delle comunità locali di rivendicare un ruolo attivo nella loro gestione, dall'altro.

Nel panorama italiano, gli usi civici sono frequentemente percepiti come un problema più che come una risorsa. In molti contesti essi risultano ignorati, ridotti a un'eredità scomoda o apertamente osteggiati perché considerati erroneamente un vincolo allo sviluppo, all'edificazione o alla piena valorizzazione economica dei suoli. Spesso

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

emergono solo in occasione di contenziosi, sanatorie edilizie o procedimenti di affrancazione, alimentando una narrazione che li associa all'arretratezza, all'inefficienza o all'incertezza giuridica. Geraci Siculo, piccolo comune montano delle Madonie, rappresenta sotto questo profilo un caso fortemente anomalo. Qui gli usi civici non solo sono sopravvissuti nel corso dei secoli, ma continuano a essere riconosciuti, praticati e regolamentati. Essi sono tutelati e gestiti attivamente dal Comune, che ha assunto un ruolo centrale nella loro organizzazione, anticipando di fatto alcuni dei principi che verranno formalizzati solo in seguito dalla legge nazionale n. 168 del 2017 sui domini collettivi. In questo contesto, gli usi civici non sono vissuti come un ostacolo, bensì come un patrimonio condiviso e come una risorsa strategica per la tenuta economica e sociale della comunità. Un elemento chiave di questa specificità è la centralità della pastorizia. Sebbene profondamente trasformata nel tempo, la comunità dei pastori continua a occupare una posizione rilevante nell'economia locale, nella vita sociale e nelle dinamiche politiche del paese. Il pascolo sui terreni gravati da uso civico costituisce ancora oggi una pratica fondamentale, attorno alla quale si articolano regole, calendari, diritti e obblighi condivisi.

2. Cosa sono gli usi civici: quadro teorico e giuridico

Gli usi civici possono essere definiti come diritti collettivi di godimento esercitati da una comunità su terre appartenenti a soggetti pubblici o privati. Essi includono tradizionalmente il diritto di pascolo, il legnatico, la raccolta di prodotti spontanei, l'estrazione di pietra e altre pratiche essenziali alla riproduzione materiale delle popolazioni rurali. Nella tradizione giuridica italiana – e in particolare in quella siciliana – gli usi civici sono storicamente riconducibili alla categoria degli *iura in re aliena*, ossia diritti fondati su un uso consuetudinario antico e continuo, esercitati su beni formalmente altrui. La loro origine va ricercata nei sistemi agrari dell'*Ancien Régime* e nelle strutture feudali, che in Sicilia hanno conosciuto una persistenza particolarmente lunga.

Come mostrano Pera e Patti (2025), la tarda sovversione del feudalesimo e la lunga durata del latifondo hanno prodotto in Sicilia configurazioni degli usi civici specifiche, differenti rispetto ai modelli

centro-settentrionali fondati su comunità più coese e su forme partecipative più strutturate. Gli usi civici non possono dunque essere compresi come meri relitti giuridici, ma vanno letti come istituzioni sociali radicate, che hanno storicamente garantito un diritto alla sussistenza e un accesso minimo alle risorse naturali. La loro progressiva marginalizzazione è il risultato di processi di modernizzazione fondiaria e privatizzazione, che hanno ridefinito la terra come bene economico individuale, separandola dalle relazioni sociali che ne avevano strutturato l'uso.

Nel dibattito contemporaneo, gli usi civici sono spesso riletti alla luce del concetto di beni comuni (*commons*). Tuttavia, come sottolineato dal policy brief del progetto *Rural Commons Italy* (RuComItaly), nel contesto italiano risulta più appropriato ricorrere a categorie giuridiche specifiche quali "usi civici", "proprietà collettive" e "domini collettivi". La Legge 168/2017 introduce infatti quest'ultima nozione come categoria ombrello, capace di ricomprendere sia le terre gravate da usi civici sia le proprietà collettive in senso stretto.

La distinzione è rilevante: mentre gli usi civici rinviano a diritti collettivi esercitati su beni altrui, le proprietà collettive configurano forme di *iura in re propria*, in cui la comunità è titolare del bene e ne esercita il governo attraverso propri enti esponenziali. Dal punto di vista teorico, questa impostazione consente di superare la dicotomia pubblico/privato, riconoscendo l'esistenza di un "terzo genere" di proprietà e, più radicalmente, di ordinamenti giuridici primari fondati sulla comunità e orientati a una gestione intergenerazionale del territorio.

La disciplina degli usi civici in Italia è stata a lungo dominata dalla legge n. 1766 del 1927, volta all'accertamento e alla liquidazione dei diritti collettivi in un'ottica di modernizzazione agraria. Come evidenziato da Pera e Patti (2025), la sua applicazione in Sicilia ha prodotto effetti particolarmente problematici, poiché ha assimilato istituti profondamente diversi sotto un'unica disciplina, spesso favorendo esiti individualistici. La successiva frammentazione normativa, aggravata dalla competenza regionale in materia di demanio civico prevista dallo Statuto speciale siciliano, ha contribuito a rendere gli usi civici poco visibili e scarsamente valorizzati.

La legge n. 168 del 2017 rappresenta una svolta significativa, poiché riconosce i domini collettivi come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie e ne afferma i principi di inaliena-

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

bilità, indivisibilità, inusucapibilità e destinazione agro-silvo-pastorale perpetua. Come sottolineato dalla letteratura, la legge non crea ex novo tali istituti, ma ne riconosce l'esistenza pre-statuale, in linea con una concezione pluralista del diritto. Tuttavia, la sua attuazione rimane disomogenea e spesso ostacolata da una scarsa conoscenza della normativa e da difficoltà di coordinamento con altri regimi di tutela.

È in questo quadro che casi come quello di Geraci Siculo assumono particolare rilevanza analitica, mostrando come sia possibile sviluppare a livello locale modelli di gestione degli usi civici coerenti con i principi della Legge 168/2017, fondati sul riconoscimento della comunità come soggetto politico e sul ruolo centrale delle pratiche agro-silvo-pastorali.

3. Metodologia e contesto di ricerca

L'analisi presentata in questo articolo si fonda su un approccio qualitativo e interdisciplinare, che combina strumenti dell'antropologia sociale, della sociologia rurale e dell'analisi socio-giuridica. Tale scelta metodologica risponde alla natura stessa dell'oggetto di studio: gli usi civici non possono essere compresi esclusivamente come istituti giuridici, né come semplici pratiche economiche, ma come configurazioni complesse in cui norme, relazioni sociali, memorie storiche e rapporti di potere si intrecciano. La ricerca si inserisce nel quadro più ampio del progetto nazionale RuComItaly, che adotta una prospettiva comparativa tra Nord e Sud Italia per analizzare la governance dei beni collettivi e le modalità di implementazione della Legge 168/2017. All'interno di questo disegno comparativo, Geraci Siculo è stato selezionato come caso di studio per la sua riconosciuta continuità di pratiche legate agli usi civici e per il ruolo attivo svolto dall'amministrazione comunale nella loro gestione. Dal punto di vista metodologico, il lavoro si basa su una triangolazione di fonti e tecniche di ricerca: interviste qualitative in profondità, osservazione partecipante, analisi documentale e ricostruzione storico-istituzionale. Questa combinazione ha consentito di mettere in dialogo il punto di vista degli attori locali con il quadro normativo e con il dibattito teorico più ampio sui beni comuni e sui domini collettivi.

Il lavoro sul campo a Geraci Siculo si è sviluppato attraverso una serie di visite ripetute nel territorio, durante le quali sono state condotte interviste semi-strutturate con attori chiave coinvolti nella gestione e nell'uso dei terreni gravati da uso civico. Tra questi figurano amministratori locali, pastori, tecnici agronomi, funzionari con competenze sul demanio civico e membri della comunità locale. Le interviste hanno privilegiato una prospettiva narrativa ed esperienziale, volta a ricostruire non solo le modalità operative di gestione degli usi civici, ma anche i significati attribuiti a tali pratiche dagli attori coinvolti. Particolare attenzione è stata dedicata alle traiettorie biografiche, alle memorie locali e alle percezioni del cambiamento, al fine di comprendere come gli usi civici vengano oggi interpretati, difesi o trasformati. L'osservazione partecipante ha avuto luogo in occasione di incontri pubblici, convegni locali, momenti di confronto tra amministrazione e comunità pastorale, nonché durante eventi legati alla transumanza e alla vita agro-pastorale del territorio. Questi contesti hanno permesso di osservare in situ le dinamiche di interazione tra i diversi attori e di cogliere la dimensione performativa e simbolica degli usi civici, spesso invisibile nei documenti ufficiali.

Accanto al lavoro etnografico, la ricerca ha incluso un'analisi approfondita di fonti documentali e istituzionali. Sono stati esaminati atti amministrativi comunali, regolamenti locali, documentazione relativa all'assegnazione dei terreni di uso civico, materiali prodotti nell'ambito del progetto RuComItaly e contributi dottrinali e giurisprudenziali pertinenti. Questa analisi ha permesso di collocare le pratiche osservate a Geraci Siculo all'interno del più ampio quadro normativo regionale e nazionale, evidenziando convergenze e scarti tra il diritto "sulla carta" e il diritto "in azione". In particolare, l'attenzione si è concentrata sulle modalità con cui il Comune di Geraci Siculo ha progressivamente costruito un sistema di gestione degli usi civici coerente con i principi oggi sanciti dalla Legge 168/2017, pur in assenza, almeno inizialmente, di un esplicito riferimento a tale normativa.

Geraci Siculo è un comune montano situato nel cuore delle Madonie, in un'area classificata come interna e caratterizzata da un'economia storicamente fondata sull'agricoltura estensiva e sulla pastorizia. Come in molte altre realtà simili, il territorio ha conosciuto nel corso del Novecento processi di spopolamento e trasformazione socio-economica; tuttavia, la pastorizia continua a rappresentare un elemento centrale

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

dell'identità locale e dell'organizzazione sociale. La presenza estesa di terreni gravati da uso civico, in larga parte destinati al pascolo, ha contribuito a mantenere un forte legame tra comunità e territorio. In questo contesto, gli usi civici non sono percepiti esclusivamente come un insieme di norme astratte, ma come pratiche quotidiane che strutturano l'accesso alle risorse, i rapporti tra gli abitanti e le relazioni con le istituzioni. È proprio a partire da questa specificità territoriale e sociale che il caso di Geraci Siculo viene analizzato nelle sezioni successive, non come un'eccezione isolata, ma come un osservatorio privilegiato per comprendere le condizioni che rendono possibile una gestione "virtuosa" degli usi civici nel contesto siciliano contemporaneo.

4. Storia e continuità degli usi civici a Geraci Siculo

Per comprendere la persistenza degli usi civici a Geraci Siculo è necessario adottare una prospettiva di lunga durata, capace di tenere insieme storia istituzionale, pratiche economiche e memoria sociale. Come in molte aree interne della Sicilia, anche a Geraci la struttura del territorio è stata profondamente segnata dal sistema feudale, che ha regolato per secoli l'accesso alla terra e alle risorse naturali. Tuttavia, a differenza di altri contesti, qui il rapporto tra comunità locale e territorio ha mantenuto una continuità significativa, soprattutto per quanto riguarda l'uso collettivo dei pascoli. La documentazione storica disponibile è frammentaria. Gli eventi bellici del Novecento, e in particolare i bombardamenti del 1943, hanno causato la distruzione di parte dell'archivio comunale, rendendo difficoltosa una ricostruzione puntuale delle vicende fondiari. Ciò nonostante, la presenza di mappe demaniali risalenti agli anni Trenta del Novecento e di riferimenti indiretti in atti amministrativi successivi conferma l'estensione e la rilevanza del demanio civico nel territorio comunale. In assenza di una continuità documentale completa, la ricostruzione della storia degli usi civici a Geraci si fonda in larga misura sulla memoria locale e sulla trasmissione orale del sapere. Questa memoria, lungi dall'essere un semplice deposito di ricordi, costituisce una vera e propria infrastruttura sociale che ha contribuito a mantenere vivi i diritti di uso, anche nei momenti in cui essi risultavano giuridicamente opachi o amministrativamente trascurati.

In molti periodi storici, soprattutto nel corso del Novecento, gli usi civici non sono stati al centro di politiche esplicite di tutela o valorizzazione, né sono stati oggetto di un conflitto aperto volto alla loro eliminazione. Piuttosto, essi hanno continuato a esistere in una sorta di zona grigia, tollerati perché funzionali alla sopravvivenza economica locale. Questa invisibilità ha avuto effetti ambivalenti. Da un lato, ha reso gli usi civici vulnerabili a processi di usurpazione, affrancazione e privatizzazione, fenomeni diffusi in molte parti della Sicilia. Dall'altro, ha permesso a Geraci di evitare una rottura netta tra norme e pratiche, consentendo alla comunità di continuare a esercitare il pascolo sui terreni demaniali senza che ciò venisse percepito come una violazione dell'ordine giuridico. Gli usi civici, in questo senso, non sono mai scomparsi dalla vita sociale di Geraci, ma hanno assunto una forma di esistenza discreta, incorporata nelle abitudini, nei calendari stagionali e nei saperi pratici dei pastori. La loro forza non risiedeva tanto nel riconoscimento formale, quanto nella loro indispensabilità economica e simbolica.

Storicamente, gli usi civici a Geraci comprendevano una pluralità di diritti: oltre al pascolo, erano diffusi il legnatico, legato all'ampia presenza di boschi di castagno, e l'estrazione della pietra, utilizzata sia per l'edilizia domestica sia per la pavimentazione delle strade. Questi usi riflettevano un'economia agro-silvo-pastorale articolata, in cui la terra non era semplicemente un mezzo di produzione, ma una risorsa multifunzionale. Nel corso del tempo, tuttavia, si è assistito a una progressiva contrazione di questa pluralità. Le trasformazioni tecnologiche, i mutamenti nei materiali da costruzione, le nuove normative forestali e la regolamentazione ambientale hanno ridotto o reso marginali molti usi tradizionali. Il pascolo, invece, ha mantenuto una centralità costante, adattandosi alle nuove condizioni economiche e istituzionali. La persistenza del pascolo come uso civico dominante è legata a diversi fattori. In primo luogo, la morfologia del territorio, prevalentemente montano e poco adatto a un'agricoltura intensiva, ha reso la pastorizia una delle poche attività economicamente sostenibili. In secondo luogo, la continuità intergenerazionale della comunità pastorale ha garantito la trasmissione di competenze, regole informali e conoscenze ecologiche locali. Infine, la possibilità di accedere a superfici estese di pascolo ha rappresentato una condizione essenziale per la soprav-

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

vivenza delle aziende zootecniche locali, soprattutto in un contesto di crescente pressione burocratica e di mercato.

Prima dell'intervento sistematico dell'amministrazione comunale, l'accesso ai pascoli civici a Geraci era regolato principalmente attraverso norme consuetudinarie. Queste norme non erano codificate in regolamenti scritti, ma erano largamente condivise e riconosciute dalla comunità. Esse riguardavano, ad esempio, i periodi di pascolamento, le zone di utilizzo, il rispetto delle rotazioni stagionali e le modalità di risoluzione dei conflitti. La comunità pastorale svolgeva un ruolo centrale nel garantire il rispetto di tali regole. Il controllo sociale, più che la sanzione formale, costituiva il principale meccanismo di regolazione. Chi trasgrediva le consuetudini rischiava non solo un conflitto diretto, ma una perdita di reputazione che poteva avere conseguenze durature all'interno di una comunità relativamente piccola e fortemente interconnessa. Questo sistema di regolazione informale ha contribuito a evitare forme di sovrasfruttamento e a mantenere un equilibrio tra uso della risorsa e capacità rigenerativa del territorio. Allo stesso tempo, però, esso mostrava limiti crescenti nel confronto con il quadro normativo moderno, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti pubblici, la rendicontazione amministrativa e il dialogo con le istituzioni sovracomunali.

È importante sottolineare che la continuità degli usi civici a Geraci non deve essere idealizzata come un processo lineare o privo di conflitti. Anche qui si sono verificati tentativi di appropriazione individuale, tensioni tra pastori, contenziosi latenti e difficoltà di adattamento alle nuove regole amministrative. Tuttavia, ciò che distingue Geraci da molti altri contesti è l'assenza di una rottura definitiva tra comunità e territorio. Gli usi civici non sono mai stati completamente delegittimati né espulsi dall'orizzonte delle possibilità locali. Al contrario, essi hanno continuato a rappresentare una risorsa concreta e una base di legittimità sociale, sulla quale sarà possibile, a partire dagli anni Duemila, costruire un progetto politico-amministrativo di riorganizzazione e valorizzazione. È su questa base storica e sociale che si innesta la "piccola rivoluzione" descritta nella sezione successiva: un intervento che non crea ex novo un sistema di gestione degli usi civici, ma rende visibile, regolabile e difendibile un patrimonio collettivo che la comunità di Geraci non aveva mai realmente abbandonato.

5. La “piccola rivoluzione” di Bartolo Vienna: governare gli usi civici prima della legge

All’inizio degli anni Duemila, gli usi civici a Geraci Siculo si presentavano come un sistema caratterizzato da una forte continuità pratica, ma da una debole formalizzazione istituzionale. Il pascolo sui terreni demaniali continuava a essere esercitato in modo diffuso dalla comunità pastorale, secondo regole consuetudinarie consolidate, ma l’assenza di un quadro regolativo chiaro e condiviso esponeva il sistema a crescenti vulnerabilità. In particolare, la mancata codificazione delle modalità di accesso ai pascoli rendeva difficile per i pastori dimostrare, nei confronti delle istituzioni sovraordinate, la legittimità dell’uso delle superfici. Questo limite diventava particolarmente evidente nel rapporto con i meccanismi di sostegno pubblico all’agricoltura e alla zootecnia, come i fondi della Politica Agricola Comune (PAC), che richiedono una precisa identificazione delle superfici utilizzate e dei titoli di disponibilità dei terreni. In assenza di un sistema di assegnazione formalizzato, molti pastori si trovavano di fatto esclusi da opportunità economiche cruciali, pur esercitando da generazioni un diritto di uso riconosciuto localmente. Al tempo stesso, il Comune si trovava in una posizione ambigua: pur essendo consapevole dell’importanza degli usi civici, mancava di strumenti amministrativi adeguati per governarli in modo efficace e difendibile.

È in questo contesto che si colloca l’intervento dell’amministrazione guidata da Bartolo Vienna, che può essere letto come una vera e propria “piccola rivoluzione” nel governo locale degli usi civici. L’elemento innovativo di questo intervento non risiede tanto nell’introduzione di pratiche completamente nuove, quanto nella capacità di rendere visibile, formalizzare e rendicontabile un sistema di uso collettivo già esistente. Prima di tale intervento, le superfici gravate da uso civico non erano amministrativamente riconoscibili come titoli di disponibilità fondiaria e, di conseguenza, non potevano essere incluse nei fascicoli aziendali, escludendo di fatto molti allevatori dall’accesso ai fondi europei. A partire dal 2008–2009, il Comune avvia invece un processo di ricognizione dei terreni gravati da uso civico, con particolare attenzione alle superfici destinate al pascolo, basandosi sulla relazione redatta dal dott. Martinez nel 1994. Questa ricognizione con-

sente di definire con maggiore precisione l'estensione del demanio civico e di distinguere le aree effettivamente utilizzate dalla comunità pastorale, rendendo possibile l'inserimento delle particelle nei fascicoli aziendali e l'accesso ai sostegni della Politica Agricola Comune. Un aspetto particolarmente rilevante dell'esperienza di Geraci Siculo è il ruolo assunto dal Comune, che si configura come ente esponenziale di fatto della collettività titolare degli usi civici. In assenza di un ente separato formalmente riconosciuto – come le ASUC in Trentino o le Regole nelle Dolomiti – l'amministrazione comunale diventa il soggetto attraverso cui la comunità esercita il controllo sui beni collettivi. Questa scelta non è priva di ambiguità, soprattutto se letta alla luce del dibattito giuridico sulla distinzione tra comunità e Comune. Tuttavia, nel contesto geracese, essa appare come una soluzione pragmatica, radicata in una forte legittimazione sociale. Il Comune non si sostituisce alla comunità pastorale, ma agisce come mediatore tra questa e le istituzioni sovraordinate, traducendo le pratiche locali in un linguaggio amministrativo riconoscibile.

Per comprendere la portata materiale del sistema di gestione degli usi civici a Geraci Siculo, è utile affiancare all'analisi istituzionale una stima del rapporto tra i costi sostenuti dai pastori per l'accesso ai pascoli civici e i principali sostegni pubblici associati a tali superfici. Utilizzando i dati emersi dalla ricerca sul campo relativi ai canoni di uso civico e i valori medi dei principali pagamenti PAC e dell'indennità compensativa regionale, è possibile stimare quello che qui viene definito *marginale da sostegni per ettaro al netto del canone d'uso civico*. Tale indicatore non corrisponde al profitto aziendale, poiché non include i costi di produzione (alimentazione, manodopera, veterinario, trasporti, ammortamenti), ma consente di valutare il peso economico dei contributi pubblici in relazione al costo di accesso alla risorsa collettiva. Nel caso di Geraci Siculo, il canone annuo di uso civico per il pascolo si attesta intorno ai 15 €/ha per bovini e ovicapri. A fronte di questo costo, i principali sostegni pubblici – costituiti dal pagamento di base PAC e dall'indennità compensativa per aree svantaggiate – generano un margine netto stimato compreso tra circa 335 €/ha e 666 €/ha, a seconda della tipologia di area (montagna, altri svantaggi naturali, vincoli specifici). In termini percentuali, ciò significa che il canone di uso civico incide per meno del 5% sulle entrate derivanti dai principali sostegni PAC, mentre il ritorno economico rispetto al

costo sostenuto varia indicativamente tra il 2200% e il 4400%. Questo dato non va interpretato come una rendita individuale garantita, ma come l'indicatore di un sistema in cui il costo di accesso al bene collettivo ha un valore prevalentemente simbolico, mentre il riconoscimento economico della funzione agro-pastorale avviene principalmente attraverso i trasferimenti pubblici.

In questo senso, l'azione dell'amministrazione anticipa alcuni dei principi che verranno formalizzati solo in seguito dalla Legge 168/2017, in particolare il riconoscimento della gestione collettiva dei beni come espressione di un ordinamento giuridico distinto, fondato sulla comunità e orientato alla tutela intergenerazionale del territorio. L'esperienza di Geraci Siculo precede di quasi un decennio l'approvazione della Legge 168/2017, ma ne incarna molti dei principi fondamentali. In primo luogo, la scelta di mantenere la destinazione agro-silvo-pastorale dei terreni civici risponde al principio di inalienabilità e di tutela della funzione originaria dei beni collettivi. In secondo luogo, la gestione comunale si fonda sull'idea che tali beni non siano semplicemente risorse economiche, ma patrimoni collettivi da preservare per le generazioni future. Un ulteriore elemento di convergenza riguarda il riconoscimento implicito della comunità come soggetto politico. L'amministrazione non impone dall'alto un modello di gestione, ma costruisce il sistema in dialogo costante con la comunità pastorale, tenendo conto delle pratiche esistenti e delle esigenze concrete degli allevatori. Questo approccio contrasta nettamente con le logiche liquidatorie o puramente vincolistiche che hanno caratterizzato, in altri contesti, l'intervento pubblico sugli usi civici.

Sebbene presentata spesso come un'operazione tecnica di razionalizzazione, la riforma degli usi civici a Geraci Siculo ha una portata profondamente politica. Essa ridefinisce i rapporti di potere all'interno della comunità, rafforzando il ruolo dei pastori come interlocutori centrali dell'amministrazione locale e come soggetti legittimi nella governance del territorio. La celebre affermazione riportata da uno degli interlocutori della ricerca – "non sale sindaco se i pastori non lo vogliono" – sintetizza efficacemente questa dinamica. I pastori non costituiscono semplicemente una categoria economica, ma un corpo sociale capace di incidere sulle scelte politiche e di orientare le traiettorie di sviluppo locale. La riforma degli usi civici rende esplicita questa centralità, traducendola in un sistema di regole condivise e riconosciu-

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

te. In definitiva, la “piccola rivoluzione” di Geraci Siculo non consiste nell’aver inventato ex novo un modello di gestione dei beni collettivi, ma nell’aver trasformato una continuità informale in una pratica amministrativa legittimata, difendibile e proiettata nel futuro. È su questa base che il caso di Geraci può essere letto non solo come un’eccezione virtuosa, ma come un laboratorio politico capace di interrogare criticamente le politiche nazionali e regionali sugli usi civici.

6. Pastori e potere politico: “non sale sindaco se i pastori non lo vogliono”

Nel contesto di Geraci Siculo, i pastori non possono essere compresi semplicemente come una categoria professionale o economica. Essi costituiscono piuttosto un corpo sociale strutturante, la cui rilevanza travalica l’ambito produttivo per investire la sfera politica, simbolica e morale della comunità. L’affermazione vista precedentemente secondo cui “non sale sindaco se i pastori non lo vogliono”, non va letta come un’espressione di potere corporativo in senso stretto, ma come l’indicatore di una configurazione politica in cui il consenso si costruisce attraverso il riconoscimento del ruolo centrale della pastorizia nella vita del paese. Storicamente, i pastori di Geraci hanno occupato una posizione ambivalente: da un lato marginalizzati nei discorsi modernizzatori che hanno attraversato la Sicilia nel Novecento, dall’altro indispensabili per l’economia locale e per la gestione del territorio. Questa ambivalenza ha prodotto forme di potere informale, fondate sulla capacità di controllare risorse chiave – i pascoli, i tempi della transumanza, la conoscenza ecologica del territorio – e di mobilitare reti di parentela, solidarietà e mutuo riconoscimento. La centralità politica dei pastori a Geraci Siculo è inseparabile dalla loro funzione economica. In un contesto montano in cui le alternative occupazionali sono limitate, la pastorizia rappresenta una delle poche attività in grado di garantire una continuità produttiva e una presenza stabile sul territorio. Attualmente, sul territorio comunale operano oltre quaranta aziende zootecniche, molte delle quali a conduzione familiare, che costituiscono un asse portante dell’economia locale. Intorno a queste aziende gravita un numero significativo di famiglie che, per tradizione, occupazione diretta o lega-

mi economici indiretti, mantengono un rapporto stretto e continuativo con il mondo pastorale. L'accesso ai pascoli civici costituisce, in questo senso, una condizione di possibilità non solo per la sopravvivenza delle singole aziende, ma per l'equilibrio economico e sociale complessivo della comunità locale.

Tuttavia, la rilevanza economica non si traduce automaticamente in potere politico diretto. Ciò che distingue il caso di Geraci è piuttosto la capacità della comunità pastorale di trasformare la propria funzione economica in una fonte di legittimità politica diffusa. I pastori non sono semplicemente beneficiari di politiche pubbliche, ma interlocutori attivi dell'amministrazione comunale, portatori di un sapere pratico e di un'esperienza diretta del territorio riconosciuti come indispensabili per il governo locale. È significativo, in questo senso, che a Geraci Siculo non vi sia mai stato un sindaco proveniente direttamente dal mondo pastorale, sebbene famiglie di pastori abbiano storicamente fatto parte delle giunte comunali e degli organi di rappresentanza locale. Questo dato suggerisce una forma di influenza politica che non si esprime attraverso l'occupazione diretta delle cariche apicali, ma attraverso una presenza costante nei processi decisionali e una capacità di orientare il consenso.

Tale legittimità si fonda anche su una responsabilità diffusa. L'uso dei pascoli civici implica un obbligo morale di cura del territorio, di rispetto delle regole condivise e di attenzione agli equilibri ambientali. La violazione di tali obblighi non comporta soltanto sanzioni formali, ma una perdita di reputazione che incide in modo significativo sulla posizione dell'individuo all'interno della comunità locale. Gli usi civici svolgono a Geraci Siculo una funzione che va ben oltre la gestione delle risorse naturali: essi costituiscono una vera e propria infrastruttura politica. Attraverso di essi si articolano relazioni di potere, si definiscono appartenenze, si costruiscono alleanze e si producono forme di consenso. L'accesso ai pascoli civici non è mai un fatto puramente tecnico, ma implica un riconoscimento reciproco tra amministrazione e comunità pastorale. Le modalità di assegnazione, la definizione dei criteri, la risoluzione dei conflitti diventano occasioni in cui si manifesta la capacità del governo locale di mediare tra interessi diversi e di mantenere un equilibrio sociale.

In questo senso, gli usi civici funzionano come un dispositivo di inclusione ed esclusione, capace di delimitare i confini della comuni-

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

tà politica. Essere titolari di un diritto di uso civico significa non solo avere accesso a una risorsa materiale, ma essere riconosciuti come membri legittimi della collettività. Questa dimensione politica è particolarmente evidente nei momenti di crisi o di cambiamento, quando la ridefinizione delle regole mette in gioco rapporti di forza consolidati. Contrariamente a una rappresentazione idealizzata della comunità locale come spazio armonico, il contesto geracese è attraversato da conflitti, tensioni e divergenze di interesse. La gestione degli usi civici non è esente da contestazioni, soprattutto quando si tratta di ridefinire l'accesso alle risorse in un quadro di crescente scarsità e di pressioni normative esterne. In questo scenario, il ruolo dell'amministrazione comunale emerge come cruciale. Il sindaco e gli organi di governo locale non si limitano ad applicare regole predefinite, ma svolgono una funzione di mediazione continua tra esigenze talvolta contrastanti: quelle dei pastori, quelle di altri segmenti della popolazione, quelle delle istituzioni sovracomunali. Il consenso politico si costruisce proprio attraverso questa capacità di mediazione, che richiede una profonda conoscenza del contesto locale e delle sue dinamiche interne.

La frase "non sale sindaco se i pastori non lo vogliono" va dunque interpretata non come una minaccia o una forma di veto, ma come l'espressione di un equilibrio politico in cui il potere è distribuito e negoziato. Il sostegno della comunità pastorale non è automatico, ma va conquistato attraverso politiche percepite come giuste, trasparenti e coerenti con le pratiche locali. Il caso di Geraci Siculo consente infine di interrogare il rapporto tra comunità pastorale e Stato. Gli usi civici rappresentano uno spazio di interazione tra ordinamenti giuridici differenti: da un lato il diritto statale, con le sue norme e procedure; dall'altro un insieme di regole locali, consuetudinarie e informali, che continuano a strutturare l'uso del territorio. I pastori si collocano al centro di questa intersezione. Essi sono al tempo stesso soggetti regolati dallo Stato e portatori di un sapere pratico che sfugge spesso alle categorie amministrative. La loro capacità di incidere sulla politica locale dipende anche dalla possibilità di tradurre questo sapere in forme riconoscibili dalle istituzioni, un processo in cui il Comune di Geraci svolge un ruolo di intermediazione fondamentale.

In definitiva, la centralità politica dei pastori a Geraci Siculo non è il prodotto di un'arcaica resistenza al cambiamento, ma l'esito di una configurazione storica e sociale in cui gli usi civici continuano a

funzionare come un dispositivo di governo del territorio. È a partire da questa constatazione che il caso di Geraci può essere letto come una sfida alle rappresentazioni dominanti delle aree interne e come un invito a ripensare il ruolo delle comunità locali nelle politiche pubbliche contemporanee.

7. Geraci Siculo come modello?

L'analisi del caso di Geraci Siculo solleva una questione centrale: fino a che punto questa esperienza può essere considerata un modello di gestione degli usi civici e, più in generale, dei beni collettivi nelle aree interne italiane? Rispondere a questa domanda richiede cautela. Se da un lato Geraci mostra elementi di evidente efficacia e coerenza con i principi sanciti dalla Legge 168/2017, dall'altro rischia di essere frainteso come una soluzione facilmente replicabile, slegata dalle condizioni storiche e sociali che ne hanno reso possibile l'emergere. Uno dei principali fattori che spiegano il funzionamento del sistema geracese è la continuità storica delle pratiche di uso civico. A Geraci, gli usi civici non sono stati riscoperti o riattivati artificialmente, ma hanno continuato a strutturare l'accesso al territorio anche nei periodi di maggiore invisibilità istituzionale. Questa continuità ha garantito la trasmissione di competenze, norme informali e saperi ecologici locali, che costituiscono la base materiale e simbolica su cui si è innestata la riforma amministrativa degli anni Duemila. Un secondo elemento riguarda la presenza di una comunità pastorale ancora numericamente e simbolicamente rilevante. In molti contesti italiani, lo spopolamento e l'abbandono delle attività agro-pastorali hanno svuotato di significato pratico gli usi civici, riducendoli a oggetti di contenzioso o di tutela puramente formale. A Geraci, al contrario, la pastorizia continua a rappresentare una componente centrale dell'economia locale, rendendo l'uso civico del pascolo una questione vitale e quotidiana. Un terzo fattore è rappresentato dalla capacità dell'amministrazione comunale di assumere un ruolo di mediazione attiva. Il Comune non si limita a gestire un patrimonio fondiario, ma si configura come un interprete delle esigenze della comunità, capace di tradurre pratiche locali in strumenti amministrativi riconoscibili dalle istituzioni sovracomunali. Questa funzione di intermediazione

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

si rivela cruciale in un contesto normativo complesso e frammentato, in cui la mancata comprensione degli usi civici da parte degli enti esterni rappresenta spesso un ostacolo insormontabile.

Nonostante questi elementi positivi, il sistema di gestione degli usi civici a Geraci Siculo presenta anche fragilità e tensioni che ne mettono in discussione la stabilità nel medio-lungo periodo. Una prima criticità riguarda le pressioni ambientali e normative. L'inclusione del territorio all'interno del Parco delle Madonie e di altri regimi di tutela comporta vincoli aggiuntivi, che talvolta entrano in conflitto con le pratiche pastorali tradizionali. La sovrapposizione di normative diverse rischia di indebolire il ruolo della comunità locale nei processi decisionali, riducendo gli usi civici a una variabile subordinata rispetto a obiettivi di conservazione definiti altrove. Un'ulteriore fonte di tensione è rappresentata dal rapporto con i meccanismi di finanziamento pubblico, in particolare quelli legati alla Politica Agricola Comune. I criteri di ammissibilità delle superfici, le modalità di controllo e le interpretazioni restrittive adottate dagli organismi pagatori possono mettere in discussione la sostenibilità economica delle aziende pastorali, incidendo indirettamente sulla tenuta del sistema degli usi civici. A ciò si aggiungono dinamiche interne alla comunità. La regolazione dell'accesso ai pascoli, pur improntata a criteri di trasparenza, non elimina del tutto il rischio di conflitti tra pastori, soprattutto in un contesto di risorse limitate e di crescente competizione. La legittimità del sistema dipende dalla capacità dell'amministrazione di mantenere un equilibrio delicato tra regole formali e flessibilità pratica.

Alla luce di queste considerazioni, appare più appropriato interrogarsi non tanto sulla replicabilità meccanica del modello geracese, quanto sulle condizioni e sulle modalità della sua traducibilità in altri contesti. È evidente che alcuni elementi che ne hanno reso possibile l'emergere – la continuità storica delle pratiche, la centralità della pastorizia, la forte legittimazione sociale dell'amministrazione locale – non sono immediatamente riproducibili altrove. Tuttavia, ciò non riduce la rilevanza del caso di Geraci al suo solo contesto locale. Al contrario, l'esperienza geracese offre indicazioni concrete per ripensare le politiche sugli usi civici e sui beni collettivi, mostrando come sia possibile costruire, anche in contesti fragili, assetti di governo capaci di tenere insieme riconoscimento delle comunità locali, sostenibilità economica e coerenza amministrativa. In particolare, il caso di

Geraci evidenzia l'importanza di considerare le comunità non come meri destinatari di regolazioni esterne, ma come soggetti politici in grado di partecipare attivamente alla definizione delle regole di accesso e di uso delle risorse. Inoltre, l'esperienza analizzata suggerisce che la traducibilità del modello non risiede nella riproduzione delle sue specifiche configurazioni storiche, bensì nell'adozione di strumenti amministrativi flessibili e contestualizzati, capaci di rendere visibili e governabili pratiche collettive già esistenti senza snaturarle. In questo senso, Geraci Siculo può essere letto non come un'eccezione irripetibile, ma come un laboratorio locale da cui trarre principi operativi utili per altri contesti caratterizzati dalla presenza di usi civici e da una rinnovata attenzione ai beni collettivi.

Infine, il caso di Geraci invita a una riflessione critica sulla retorica delle *best practices* che spesso accompagna il dibattito sui beni comuni. Presentare Geraci come un modello virtuoso rischia di oscurare le condizioni di possibilità – storiche, sociali e politiche – che ne hanno consentito l'emergere. Peggio ancora, può legittimare interventi dall'alto che, nel tentativo di replicare un'esperienza "di successo", finiscono per svuotare di senso le pratiche locali. L'interesse analitico di Geraci Siculo risiede piuttosto nella sua capacità di rendere visibile un'alternativa concreta ai modelli dominanti di governo del territorio. Esso mostra come gli usi civici possano funzionare non solo come strumenti di tutela ambientale, ma come infrastrutture politiche capaci di sostenere economie locali, produrre legittimità e mantenere vivo il legame tra comunità e risorse.

In questo senso, Geraci non è tanto un modello da imitare quanto un caso da interrogare criticamente, utile per comprendere le potenzialità e i limiti dei domini collettivi nel contesto italiano contemporaneo. È su questa base che, nelle conclusioni, verranno riprese le implicazioni più generali del caso studio per il dibattito sugli usi civici, le aree interne e le politiche pubbliche.

8. Conclusioni

Questo capitolo ha analizzato il caso di Geraci Siculo come osservatorio privilegiato per comprendere le condizioni di persistenza e trasformazione degli usi civici nel contesto italiano contemporaneo.

«Non sale sindaco se i pastori non lo vogliono»

Lungi dall'essere un residuo arcaico o un vincolo allo sviluppo, gli usi civici emergono qui come un'infrastruttura sociale, economica e politica capace di sostenere la vita comunitaria e orientare le scelte di governo locale. La continuità degli usi civici a Geraci non è il risultato di una mera inerzia, ma l'esito di una combinazione di fattori: la lunga durata delle pratiche pastorali, la centralità economica e simbolica della pastorizia, il legame attivo della comunità con il territorio e il ruolo svolto dall'amministrazione comunale nel rendere tali pratiche amministrativamente riconoscibili.

Uno dei principali contributi di questo studio consiste nel mettere in discussione una rappresentazione diffusa degli usi civici come oggetti marginali del diritto o come problemi tecnici. A Geraci Siculo, essi funzionano invece come un dispositivo di governo del territorio, in cui dimensioni giuridiche, economiche e politiche risultano profondamente intrecciate, rendendo visibile una forma di pluralismo giuridico spesso implicita nelle politiche pubbliche. In questa prospettiva, il caso di Geraci consente di rileggere criticamente la Legge 168/2017, mostrando come molti dei suoi principi fossero già operanti a livello locale prima del loro riconoscimento formale e come la sua efficacia dipenda in larga misura dal riconoscimento di pratiche comunitarie preesistenti.

Un ulteriore elemento riguarda il ruolo politico della comunità pastorale. I pastori di Geraci non sono semplicemente beneficiari di diritti di uso civico, ma attori centrali nella costruzione del consenso e nella definizione delle priorità politiche locali. Tuttavia, il capitolo ha evitato di presentare Geraci Siculo come una "buona pratica" facilmente replicabile, mostrando come la gestione degli usi civici rimanga un equilibrio instabile, attraversato da tensioni e negoziazioni continue.

In conclusione, il caso di Geraci Siculo suggerisce che il futuro degli usi civici e dei domini collettivi in Italia non risiede in una tutela puramente formale, ma nel riconoscimento della loro funzione viva all'interno delle comunità. Gli usi civici possono ancora costituire una risorsa per affrontare le sfide delle aree interne, a condizione che vengano intesi non solo come beni da amministrare, ma come relazioni sociali da governare.

Bibliografia

- Agrawal, A. (2001). Common property institutions and sustainable governance of resources. *World Development*, 29(10), 1649–1672. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00063-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00063-8)
- Bassi, M. (2012). Recognition and support of ICCAs in Italy. In A. Kothari, C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, H. Shrumm (Eds.), *Recognising and supporting territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities* (pp. xx–xx). Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Blaikie, P., Brookfield, H. (1987). *Land degradation and society*. Methuen.
- Bollier, D., Helfrich, S. (Eds.). (2015). *Patterns of commoning*. Commons Strategy Group.
- Italia. (2017). *Legge 20 novembre 2017, n. 168: Norme in materia di domini collettivi*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 278, 28 novembre 2017.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Pera, A., Patti, N. (2025). Historical-comparative analysis of *usi civici* and *demani collettivi* in Sicily: Minimal suggestions for protective measures. *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 31(1), 53–91.
- van der Ploeg, J. D. (2008). *The new peasantries: Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire*. Earthscan.

Dalla contea normanna ai domini collettivi: il caso di Geraci Siculo

BARTOLO VIENNA

Questo contributo intende ricostruire la storia degli usi civici e dei domini collettivi nel territorio di Geraci Siculo, mettendo in dialogo l'analisi storico-giuridica con l'esperienza amministrativa maturata nel governo locale. Il testo nasce dall'esame di fonti documentarie, di studi storici e di atti amministrativi, integrati da una conoscenza diretta dei processi di gestione del demanio civico. L'autore, nella qualità di sindaco di Geraci Siculo dal 2008 al 2018, ha infatti seguito in prima persona le politiche comunali di tutela, gestione e valorizzazione dei beni di uso collettivo, nonché i più recenti sviluppi normativi regionali e nazionali in materia di domini collettivi. Il contributo intende offrire un caso di studio situato, utile a comprendere le continuità storiche e le trasformazioni contemporanee dei regimi di proprietà e di uso collettivo delle risorse territoriali.

1. La natura giurisdizionale della contea di Geraci

In Italia la natura giuridica della feudalità non è stata uniforme in tutto il Paese, ma ha presentato profonde differenze tra il Nord (area longobardo-franca) e il Sud (area normanno-sveva), influenzate dalle diverse tradizioni del diritto germanico e dalla loro evoluzione in senso privatistico o pubblicistico (Calasso 1954; Grossi 2007).

Nel diritto lombardo, diffuso nell'Italia centro-settentrionale, prevaleva una concezione di tipo privatistico: l'investitura era considerata anche di natura patrimoniale e tutti i beni compresi nel feudo (terre, ca-

stelli ecc.) tendevano a configurarsi come patrimonio disponibile della famiglia del vassallo (Calasso 1954; Grossi 2007; Santarelli 1998).

Nel Sud Italia e in Sicilia, invece, il modello introdotto dai Normanni nell'XI secolo si caratterizzava per una forte impronta pubblicistica e centralizzata. L'investitura era strettamente connessa al servizio di natura pubblica e militare dovuto al sovrano e comportava l'esercizio di poteri prevalentemente giurisdizionali, quali l'amministrazione della giustizia civile e penale (*mero et mixto imperio*) e la riscossione delle imposte. I re erano considerati i veri titolari dell'intero territorio del Regno e ne infeudavano solo una parte, trasferendo agli investiti esclusivamente l'esercizio dei diritti di sovranità e di diritto politico sulle terre e sugli abitanti (Calasso 1954; Costa 1969; Grossi 2007; Galasso 1992).

La storia di Geraci non si discosta da questo quadro generale, ma sembra piuttosto confermarlo.

Lo studio commissionato dal Comune nel 1929, a seguito dell'emanazione del Regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici del 1927, attraverso una meticolosa disamina storico-legale di numerosi atti, dimostra infatti la natura di demanio universale della maggior parte delle terre del territorio di Geraci Siculo. Il demanio universale indica l'insieme delle terre appartenenti alla collettività locale nel suo complesso, sottratte alla proprietà privata e destinate all'uso comune dei 'naturali'.

L'autore di detto studio, l'avvocato Franco Alfano, attraverso l'analisi di documenti quali investiture normanne e aragonesi, capitolarioni e prammatiche del Regno, afferma che i marchesi di Geraci non detenevano la proprietà patrimoniale (*dominio in allodio*) sull'intero territorio, ma solo la giurisdizione e diritti specifici limitati. Il territorio non specificamente concesso in proprietà privata era da considerarsi demanio universale, evidenziando i limiti e ponendo un freno all'arbitrarietà del potere feudale (Alfano 1929).

Tra i numerosi documenti ritrovati e analizzati, l'atto di investitura del 1° ottobre 1490, con il quale il re Ferdinando d'Aragona, dopo averlo perdonato del reato di fellonia commesso dal padre Enrico, investì Filippo Ventimiglia del marchesato di Geraci, ridandogli tutto ciò che era stato concesso al padre, rappresenta il punto di partenza della ricerca.

Risalendo di generazione in generazione e di feudatario in feudatario, sino alla prima investitura del 1063 di Riccardo Guiscardo

(detto Serlone), l'autore ne deduce la sola natura giurisdizionale del possesso e conferma la natura demaniale del territorio e dei diritti di uso collettivo esistenti. Egli, inoltre, avvalendosi di numerosi atti notarili, *riveli*¹ e inventari del patrimonio dell'università (intesa come comunità locale organizzata, titolare di funzioni amministrative e patrimoniali, e non come istituzione accademica in senso moderno), riesce a dimostrare che l'università, nel corso dei secoli, ha sempre gestito, affittato (gabellato) e tratto profitto dai feudi e dai diritti d'uso.

2. Tipi di Usi Civici

Con il termine usi civici si intendono i diritti collettivi esercitati storicamente dai membri di una comunità su terre di proprietà pubblica o collettiva, finalizzati alla sussistenza e alle attività agro-silvo-pastorali. I principali usi civici, o diritti collettivi, sulle terre demaniali di Geraci Siculo erano prevalentemente legati all'uso agricolo e zootecnico del territorio. L'uso prevalente delle terre consisteva nel diritto collettivo di pascolo (*ius pascendi*), che rappresentava il diritto più rilevante ed esclusivo dei 'naturali'. Quest'ultimi potevano condurre al pascolo ogni sorta di bestiame (pecore, capre, vacche, giumente), in particolare nelle aree montuose del territorio comunale, meno adatte ad altri utilizzi, pagando una tariffa specifica (*fida*) per capo di bestiame.

La gestione di alcune aree avveniva tramite concessioni annuali a singoli individui, a fronte del pagamento all'università di gabelle, ossia affitti dei diritti di pascolo (*erbaggi*). In altre zone, dove il clima e la conformazione dei terreni lo consentivano, veniva concessa l'aratura (*ius arandi*) e quindi la coltivazione a seminativo, spesso dietro corresponsione di una quota del raccolto come canone, i cosiddetti *terraggi*.

In alcune aree e per specifici motivi esistevano anche diritti collettivi particolari, come l'estrazione di pietre da gesso, il pascere di vetture da soma e da corda, la mietitura, la caccia, nonché il diritto dei nativi di priorità nel commercio locale.

¹ Dichiarazioni patrimoniali redatte in età moderna, soprattutto nel Regno di Sicilia, con finalità fiscali e amministrative

In altre località venivano praticate concessioni particolari, come quella per l'estrazione della manna (linfa di frassino) o, in alcuni casi, forme di proprietà promiscua delle olive. Veniva, cioè, autorizzato, a condizioni specifiche, l'innesto degli olivastri e la successiva coltivazione dell'olivo, rimanendo il terreno su cui insisteva l'albero di proprietà e a uso collettivo. Il documento menziona anche altri usi, gestiti per conto dell'università, quali le acque e i *marcati* (recinti in pietra). L'affitto di alcuni feudi includeva infatti anche i *marcati et acque*.

Considerata la rigidità del clima, il diritto collettivo di raccolta della legna morta nei boschi, a monte e a valle del centro abitato, insieme al diritto di estrarre legna per la realizzazione di attrezzi agricoli — quali pertiche (*bure*), ceppi, gioghi per aratri e manici — ha garantito ai nativi la vivibilità dei luoghi e si è rivelato anche uno strumento efficace per le politiche di attrazione di nuovi residenti.

Questi diritti collettivi risultavano quindi fondamentali per l'economia e la sussistenza della popolazione locale e costituivano il nucleo del patrimonio demaniale che l'università difendeva dalle pretese dei feudatari, prima, e dei baroni, poi.

Il sistema di gestione, documentato da atti notarili e *riveli* risalenti almeno al Cinquecento e fino alla fine del Settecento, mostra come l'università mantenesse il controllo e la proprietà delle terre, che venivano affittate (*gabellate*) per periodi determinati, spesso annuali o decennali, mediante gare o accordi pubblici.

I proventi derivanti da tali concessioni venivano registrati tra gli introiti dell'università e utilizzati sia per il pagamento delle collette regie e dei donativi al sovrano, sia per far fronte alle pubbliche gravezze e per la realizzazione di opere e infrastrutture di interesse collettivo.

Dall'esame di questi atti è stato possibile stabilire l'entità dell'ingente patrimonio pubblico amministrato dall'università, consistente in circa tredici feudi, oltre al territorio prossimo al centro urbano e alle aree montane più impervie, denominate *terre comuni*, utilizzate esclusivamente per il pascolo con e senza *fida*.

3. Conflitti e usurpazioni

Le crescenti necessità di far fronte ai tributi regi e ai diritti di *zagato* del feudatario — ossia a una prestazione di natura fiscale gra-

vante sulla comunità locale —, unite alla carenza di capitale e alle ricorrenti crisi alimentari ed economiche, culminate nella grande carestia della fine del XVI secolo, indussero nel tempo l'università a concedere allo stesso feudatario il diritto pluriennale di arare (*ius arandi*) alcuni feudi che si prestavano a tale uso. Tali concessioni avvenivano spesso a compensazione del pagamento di diritti feudali non ancora corrisposti.

L'acquisizione del diritto pluriennale di aratura da parte del feudatario creò le condizioni per la successiva cessione onerosa dello stesso diritto a terzi, prevalentemente nobili locali. Questa modalità fu utilizzata sistematicamente dai marchesi di Geraci per far fronte alle crescenti necessità finanziarie della famiglia.

Il trasferimento dei diritti di aratura dal feudatario ai baroni, insieme alla vendita di alcuni feudi senza le necessarie autorizzazioni regie, costituì già prima dell'abolizione della feudalità la base di numerose dispute e controversie legali tra università, feudatari e baroni. Tali contenziosi si conclusero spesso a danno del demanio collettivo.

Alfano riesce tuttavia a dimostrare una gestione attiva e continua del demanio da parte dell'università, spesso in conflitto con le pretese o le usurpazioni del marchese, che tentò in più occasioni di estendere arbitrariamente i propri diritti sul demanio, come nel caso del feudo di Buzzolini, restituito all'università nel 1504, di cui si conserva il relativo atto di transazione (Alfano 1929).

Con il superamento formale dell'ordinamento feudale, il sistema di gestione collettiva delle terre entrò in una fase di profonda trasformazione giuridica e patrimoniale. L'applicazione delle leggi eversive, promulgate tra il 1812 e il 1841 con l'obiettivo di abolire il sistema feudale, trasformare i feudi in proprietà privata e garantire ai cittadini l'esercizio degli usi civici sui demani comunali, generò, nei fatti, nuove e diffuse forme di indebita appropriazione (Calasso 1954; Costa 1969; Galasso 1992; Grossi 2007).

La norma di attuazione del 1841, che prevedeva che, allo scioglimento della promiscuità, si facesse riferimento esclusivamente allo stato possessorio, creò le condizioni per il dissolvimento di gran parte dei possedimenti demaniali dell'università, a beneficio dei soggetti che, in quel momento, esercitavano il diritto di aratura sui feudi.

Le discutibili forme di compensazione dei diritti collettivi previste dalla normativa e la necessità di dimostrare, mediante titoli poste-

riori al 1735, l'esistenza degli usi civici costituirono i principali fattori che contribuirono in modo decisivo alla significativa contrazione del patrimonio pubblico, a vantaggio prevalente della classe baronale.

L'abolizione formale della feudalità non interruppe immediatamente i soprusi e le usurpazioni. A essa seguì una fase di transizione caratterizzata da occupazioni illegittime delle 'terre comuni', che furono oggetto di successive vertenze legali finalizzate alla restituzione dei diritti alle comunità locali.

L'emanazione di norme regionali, a partire dal 1979, finalizzate alla liquidazione degli usi civici, favorì, in una fase successiva, un'ulteriore riduzione del demanio. Tale processo interessò in particolare alcune località destinate a coltivazioni orticole e ad uliveti in regime di promiscuità.

L'ultima verifica di demanialità sull'intero territorio comunale è stata effettuata dal Commissariato per la liquidazione degli usi civici della Sicilia negli anni Novanta, su richiesta del Comune. I terreni riconosciuti come demanio universale e gravati da usi civici risultano oggi concentrati in due distinte porzioni del territorio, caratterizzate da fasce altimetriche diverse.

La prima area, denominata Sugheri, si colloca a un'altitudine compresa tra 350 e 700 m s.l.m. ed è estesa per circa 400 ettari. È caratterizzata da inverni miti, che hanno favorito lo sviluppo uniforme di querceti da sughero e di una macchia mediterranea di elevato valore scientifico e ambientale, per la ricchezza di biodiversità. L'area è classificata come zona B del Parco delle Madonie. In questa zona il pascolo è autorizzato dal 19 novembre al 1° giugno di ogni anno.

La seconda area, denominata Montagna, ricade in una fascia altitudinale compresa tra i 1.000 e i 1.600 m s.l.m. ed è estesa per circa 1.200 ettari. Anch'essa presenta un elevato valore ambientale, non solo per la presenza di endemismi puntiformi, ma anche per la singolare diffusione di zone umide di particolare interesse scientifico. La presenza di residui boschivi di faggio e, soprattutto, di agrifoglio ha determinato l'inclusione dell'intero demanio montano nelle zone A e B del Parco. In quest'area il pascolo è autorizzato dal 24 maggio al 1° febbraio di ogni anno.

La gestione del diritto di pascolo sull'intero demanio gravato da usi civici si basa su un regolamento deliberato dal Consiglio comunale nel 1885, successivamente oggetto di modifiche e integrazioni nel corso del tempo.

Il regolamento disciplina il carico sostenibile di bestiame, espresso in unità di bestiame adulto (UBA) per ettaro, nonché il limite massimo di superficie concessibile, le aree interessate e i periodi di riposo pascolativo. Esso definisce inoltre le modalità e i tempi di presentazione delle richieste, nonché i divieti e le relative sanzioni.

4. Le nuove concessioni

Dal 2009 l'amministrazione comunale ha portato avanti un'importante iniziativa relativa all'assegnazione controllata dei terreni gravati da usi civici alle aziende zootecniche locali, attraverso un meccanismo riconosciuto dall'Assessorato regionale dell'agricoltura e dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). L'obiettivo è stato duplice: da un lato, rafforzare la resilienza delle aziende del settore, che manifestavano segnali di crisi strutturale; dall'altro, evitare l'abbandono di significative aree del territorio comunale di elevato valore ambientale e di riconosciuta fragilità, attraverso il mantenimento attivo dell'esercizio del pascolo brado.

A conclusione di una serie di incontri richiesti dal Comune con i responsabili delle politiche comunitarie dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, è stata condivisa la proposta dell'amministrazione comunale, consistente nel riconoscimento della concessione comunale di fida pascolo quale titolo idoneo all'inserimento, nei singoli fascicoli aziendali, dei terreni gravati da usi civici. Tale circostanza ha reso possibile l'accesso delle aziende locali alle misure di sostegno previste dalla PAC (Politica agricola comune) e inserite nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) regionali.

Il coinvolgimento di tutti i Centri di assistenza agricola (CAA) operanti sul territorio è stato inoltre rilevante per la definizione e la condivisione della procedura tecnico-amministrativa necessaria a una nuova gestione e assegnazione dei terreni gravati da usi civici, nonché per il corretto aggiornamento dei singoli fascicoli aziendali.

Le nuove procedure di assegnazione dei terreni hanno comportato il superamento del calcolo del carico espresso in UBA/ha sulla base delle superfici catastali, per passare a un'assegnazione in UBA/ha fondata sulla superficie agricola effettivamente utilizzabile, come rilevata dal Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).

L'integrazione con il sistema nazionale consente di sottrarre automaticamente le tare (rocce, vegetazione fitta non pascolabile, pendenze eccessive, ...) dalle singole assegnazioni, allineando la capacità di carico degli animali alla reale produttività del pascolo, progressivamente ridotta dal continuo aumento della copertura vegetale boschiva. Questo approccio garantisce maggiore trasparenza e sicurezza giuridica agli allevatori, trasformando i terreni a uso civico da risorsa incerta in elemento stabile e produttivo della base aziendale.

Le autorizzazioni vengono rilasciate in base al numero di capi di bestiame posseduti dall'azienda richiedente, desumibile dal registro di stalla, e tengono conto del carico UBA sostenibile, al fine di garantire un'assegnazione equa, proporzionata e sostenibile. Questo nuovo sistema ha inoltre consentito di raggiungere la Superficie minima aziendale (SMA) necessaria per l'accesso alle misure di sostegno, determinando un impatto economico e sociale significativo e favorendo l'avvicinamento al settore di giovani non esclusivamente provenienti da famiglie di lunga tradizione pastorale.

5. Impatto e benefici

Attualmente, sono circa trentacinque le aziende zootecniche locali, molte delle quali giovanili, che beneficiano di questa gestione virtuosa e attenta del patrimonio pubblico, finalizzata a sostenere concretamente un importante settore economico e, soprattutto, a salvaguardare i valori ambientali, culturali e identitari dell'intera comunità geracese.

La realizzazione di numerose iniziative culturali, di promozione dei prodotti e di formazione ha consentito il trasferimento di antichi saperi locali, legati in particolare alla manualità nella lavorazione della pasta filata (caciocavallo) per la realizzazione di diverse *cacioforme* raffiguranti cavalli, cervi e colombe, alle nuove generazioni di pastori. Tali azioni hanno contribuito in modo significativo a rafforzare, soprattutto tra i giovani, il senso di appartenenza al mondo agricolo-pastorale. Questo senso identitario emerge con particolare evidenza durante lo svolgimento annuale della Festa della transumanza, che nel volgere di pochi anni si è consolidata, diventando per molti anche un'occasione per rendere visibile l'appartenenza a questo mondo.

6. Il riconoscimento dei domini collettivi

I domini collettivi costituiscono la forma giuridica contemporanea di riconoscimento delle storiche proprietà collettive, intese come ordinamenti giuridici autonomi fondati sulla titolarità comunitaria della terra (Grossi 1977; Grossi 2007; Mattei 2017). Dopo oltre un secolo caratterizzato da politiche prevalentemente liquidatorie e riduttive della proprietà collettiva, il legislatore nazionale ha introdotto un cambio di paradigma con la legge n. 168 del 2017. Il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari, anche in relazione ai beni gravati da diritti di uso civico, sancisce, nei fatti, il passaggio dal diritto di godimento alla piena proprietà collettiva del bene, ancorché soggetto a un regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e di perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

La norma evidenzia un netto cambiamento di prospettiva nella regolamentazione della materia, a partire dalla terminologia adottata. Vengono così superate le finalità liquidatorie contenute nella legge n. 1766 del 1927, nonché l'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale. In questa prospettiva, il disvalore storicamente attribuito all'uso promiscuo delle risorse fondiari viene riformulato come una modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, orientata alla prevalente esigenza di salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ritengo che le politiche e le azioni adottate in questi anni dal Comune di Geraci Siculo, nel campo della conservazione del patrimonio naturale e del paesaggio agro-silvo-pastorale, siano pienamente coerenti con le finalità e gli obiettivi previsti dalla legge n. 168 del 2017, anticipandone, nei fatti, gli effetti in termini di tutela e valorizzazione dei beni di godimento collettivo.

7. Il disegno di legge regionale n. 496

Nonostante la Sicilia goda di potestà legislativa esclusiva in materia di usi civici, è comunque tenuta a recepire la legge statale, in quanto considerata norma fondamentale di riforma economico-so-

ziale della Repubblica. Il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie incide profondamente sull'assetto di tali beni e i relativi principi devono essere applicati da tutte le regioni, incluse quelle a statuto speciale.

La Terza Commissione dell'Assemblea regionale siciliana ha predisposto nel 2025 il disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 496, con il quale si propone di regolamentare la gestione e la valorizzazione dei domini collettivi in Sicilia, in conformità alle previsioni della legge nazionale.

Si rileva che questo lungo lasso di tempo non sia stato sufficiente a evitare, prima dell'approvazione del testo, le numerose richieste di aggiustamento formulate dal Centro studi dell'Assemblea regionale e dalla Commissione Bilancio e Finanze, sia sul piano delle competenze legislative sia su quello della copertura finanziaria.

Tralasciando i rilievi mossi dalla Commissione Bilancio e Finanze in ordine all'assenza di un'esplicita quantificazione dei costi derivanti dall'attribuzione di nuove funzioni a organi regionali e comunali, che verosimilmente ne conseguirebbero, appaiono particolarmente rilevanti e condivisibili le osservazioni formulate dal Centro studi.

Quest'ultimo, concentrandosi sulla conformità del testo ai principi della legge statale n. 168 del 2017, suggerisce di interpretare la disciplina in modo che le finalità programmatiche, quali la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, rimangano entro il quadro dei principi statali, evitando potenziali conflitti con la competenza esclusiva dello Stato in tali materie. Viene inoltre suggerito di definire con maggiore precisione le modalità di collaborazione con il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, nel rispetto della natura giurisdizionale dell'organo. È altresì richiesta una maggiore cautela nella formulazione dei criteri e delle modalità previste dal disegno di legge per l'approvazione regionale degli statuti degli enti esponenziali, limitando il controllo regionale alla sola legittimità, al fine di non comprimere indebitamente l'autonomia statutaria garantita dalla legge statale.

Un aspetto che non risulta adeguatamente considerato, e che solleva rilevanti perplessità, riguarda le misure di sostegno previste all'art. 9 del disegno di legge. In primo luogo, la tipologia di sostegno regionale destinata agli enti esponenziali per il loro funzionamento non è sufficientemente chiara. Inoltre, appare particolarmente problematica, per le condizioni specifiche qui considerate, l'omologazione degli enti

esponenziali alle società cooperative del settore agricolo e agro-silvo-pastorale ai fini dell'accesso alle misure regionali di sostegno.

Tale impostazione determina un significativo disvalore dei terreni demaniali di Geraci Siculo, i quali, essendo caratterizzati da un'elevata fragilità ambientale, richiedono una cura e un'attenzione costanti mediante interventi di salvaguardia, i cui costi superano di gran lunga i benefici economici derivanti dalla *fida* di pascolo.

Per dare piena attuazione alla norma, occorre pertanto individuare una modalità giuridica che consenta di equiparare, almeno in particolari aree e in specifiche circostanze, gli interventi di salvaguardia ambientale e di conservazione della biodiversità realizzati dagli enti esponenziali sui domini collettivi a quelli svolti da un soggetto pubblico in senso proprio, evitando che i costi di gestione dei servizi ecosistemici resi da tali territori demaniali, a beneficio dell'intera collettività, gravino esclusivamente sui soggetti che li erogano.

Ne sono prova i costi sostenuti per interventi recenti di tutela e ricomposizione di habitat degradati in zona speciale di conservazione, quali la riduzione delle infestazioni parassitarie — in particolare vischio e loranto — che colpiscono circa il 50% delle sughere, nonché i lavori di miglioramento e rinaturalizzazione degli habitat forestali, finalizzati ad accrescere l'efficienza ecologica e la biodiversità floristica e faunistica dell'area della sughereta.

Analogamente rilevanti sono i numerosi interventi realizzati per la salvaguardia delle zone umide, finalizzati al ripristino e al miglioramento naturalistico di piccole torbiere e stagni. Tali ambienti rappresentano ecosistemi cruciali per la biodiversità e per la lotta alla desertificazione e oggi risultano a rischio di scomparsa a causa dell'interramento o del degrado.

Le modalità di sostegno previste dall'art. 9 del disegno di legge risultano pertanto inadeguate ad assicurare la corretta e necessaria cura di tali particolari domini, a beneficio delle future generazioni.

8. Conclusioni

Il caso di Geraci Siculo mostra con particolare evidenza la lunga durata delle istituzioni e delle pratiche di uso collettivo della terra. La ricostruzione storico-giuridica della contea, confermata dalla docu-

mentazione analizzata nello studio di Alfano, restituisce l'immagine di un territorio in larga parte configurabile come demanio universale, in cui i diritti di uso civico non costituiscono una residualità folklorica, bensì una componente strutturale dell'organizzazione economica e sociale della comunità. In questa prospettiva, gli usi civici appaiono come strumenti di equilibrio tra risorsa e sussistenza, capaci di garantire continuità insediativa e forme di tutela del territorio anche in condizioni climatiche e ambientali difficili.

Al tempo stesso, la storia locale evidenzia la fragilità di tali assetti quando le trasformazioni normative e i processi di 'modernizzazione' si traducono, in concreto, in appropriazioni e nel dissolvimento del patrimonio collettivo. Le dinamiche di conflitto e usurpazione, acuite dalle riforme ottocentesche e dalla centralità attribuita allo stato possessorio, mostrano come la tutela formale dei diritti non coincida necessariamente con la loro effettiva protezione e come la proprietà collettiva possa essere erosa attraverso passaggi gradualisti e apparentemente tecnici.

L'esperienza amministrativa recente descritta in questo contributo indica però anche una traiettoria diversa: la possibilità di reinterpretare i beni di uso collettivo come infrastrutture territoriali contemporanee, capaci di sostenere le economie locali e, al tempo stesso, di contribuire alla cura di ecosistemi delicati. La gestione regolata del pascolo e l'innovazione procedurale avviata nel 2009 mostrano che la valorizzazione non coincide con la privatizzazione, ma può essere perseguita attraverso criteri trasparenti, proporzionati e compatibili con le capacità reali del territorio.

In questo quadro, la legge n. 168 del 2017 rappresenta un passaggio decisivo, poiché riconosce i domini collettivi come ordinamenti giuridici primari e supera l'impostazione liquidatoria che, a lungo, ha indebolito la proprietà collettiva. Proprio per questo, l'attuazione regionale della riforma assume un rilievo cruciale: da essa dipende se tale riconoscimento rimarrà un principio astratto o si tradurrà in una cornice effettiva di tutela e di governo. Il disegno di legge regionale attualmente in discussione in Sicilia pone questioni rilevanti, in particolare rispetto alle misure di sostegno e alla capacità di considerare i domini collettivi non come semplici soggetti economici assimilabili, bensì come realtà chiamate a garantire servizi ecosistemici e funzioni pubbliche di interesse generale.

Il caso di Geraci suggerisce, in conclusione, che la continuità dei beni collettivi non è automatica: richiede strumenti giuridici coerenti, scelte amministrative responsabili e un adeguato riconoscimento dei costi di cura del territorio. Se adeguatamente sostenuti, i domini collettivi possono rappresentare non soltanto una memoria istituzionale del passato, ma anche una risorsa contemporanea per la tenuta sociale, economica e ambientale delle comunità locali.

Vienna

Bibliografia

- Alfano, F. (1929). *Geraci Siculo ed i suoi demanii*. Palermo: s.e.
- Calasso, F. (1954). *Storia del diritto italiano*. Milano: Giuffrè.
- Costa, P. (1969). *Iurisdiction. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100–1433)*. Milano: Giuffrè.
- Galasso, G. (1992). *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno angioino e aragonese*. Torino: UTET.
- Grossi, P. (1977). *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano: Giuffrè.
- Grossi, P. (2007). *Prima lezione di diritto*. Roma–Bari: Laterza.
- Mattei, U. (2017). *Domini collettivi e beni comuni*. Roma: Laterza.
- Santarelli, U. (1998). *Storia del diritto medievale e moderno*. Torino: Giappichelli.

Energia bene comune: comunità energetiche rinnovabili nelle Alte Madonie

ROBERTA PANDOLFINO

1. La Comunità Energetica Rinnovabile

Era il 2018 quando il Parlamento europeo emanò la *Renewable Energy Directive II* (RED II), la normativa per la promozione dell'uso delle fonti rinnovabili, un input che tutti i paesi comunitari sarebbero stati chiamati a seguire. In Italia il recepimento della normativa trova la sua formalizzazione con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, seguito a ruota dagli adattamenti normativi regionali. La Sicilia, Regione a Statuto Speciale, recepirà e formalizzerà tale direttiva due anni dopo. Tra gli istituti e le indicazioni che la RED II ha formalizzato, quella che, in questa sede, è oggetto di interesse, è l'istituzione della Comunità Energetica Rinnovabile e Solidale (CER).

Come leggiamo dalla Direttiva (UE) 2018/2001, la CER è una comunità territoriale, che persegue benefici a favore non solo dei propri membri, ma anche a favore del territorio ove opera; la CER è partecipata esclusivamente da persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, a condizione che, per le imprese private, la partecipazione alla CER non costituisca l'attività commerciale e/o industriale principale; la CER non è un ente lucrativo, dato che i benefici che persegue sono ambientali, economici o sociali piuttosto che finanziari; la CER persegue uno scopo mutualistico in favore dei propri membri e contestualmente uno scopo altruistico in favore della popolazione del territorio.

È un istituto con obiettivi chiari ma flessibili. Lo scopo dei legislatori fu quello di integrare le esigenze di implementazione delle energie rinnovabili con le potenzialità di accrescimento socioculturale derivanti dal riconoscimento, da parte delle comunità, dell'energia elettrica quale bene comune, da produrre, tutelare e consumare nel rispetto e a favore delle fasce più vulnerabili della popolazione, in particolare dei soggetti in condizione di povertà energetica. Si tratta di un concetto apparentemente semplice da comprendere e da mettere in atto, ma che cela una pluralità di problematiche, ostacoli e vicissitudini, legate al contesto, ai vincoli tecnico-tecnologici e alle capacità di recezione, già a partire dal singolo cittadino.

In questo contesto si innesta la ricerca del progetto Energy Commons¹, con un'unità di ricerca basata all'Università degli Studi di Palermo. Il team di ricerca è composto da antropologi e giuristi atti ad indagare il fenomeno delle CER in un contesto specifico, delimitato e particolarmente ricettivo alle iniziative comunitarie: l'area interna delle Madonie, zona montana della provincia di Palermo.

Il metodo

La ricerca condotta a cavallo tra il 2024 e il 2025 mi ha vista operare secondo il metodo etnografico dell'osservazione partecipante, combinato con la conduzione di interviste semistrutturate con le diverse parti interessate. La raccolta dei dati relativi alle interviste ha seguito un doppio percorso: da un lato, le amministrazioni (sindaci, consiglieri, consulenti tecnici) come primo passo; dall'altro, i cittadini comuni e i membri del CER, elemento particolarmente interessante, poiché mirato a colmare un aspetto lacunoso della letteratura sull'argomento (Tidwell, Tidwell 2018, Rudek 2022). Sono state condotte un totale di circa venti interviste semistrutturate, alle quali va aggiunta una pluralità di scambi informali, specifici dell'osservazione partecipante. Proprio l'analisi sul campo, come nicchia di innovazione, ha permesso un approccio metodologico specifico alla Gestione Strategica di Nicchia (Kemp et al. 1998). Sono stati approfonditi e analizzati:

¹ PRIN 2022 PNRR "Energy Commons. Participatory Processes, Critical Resources Management, Communities' Response to Contemporary Socio-Economic Frictions" – Codice U-GOV PRJ-1466" – CUP: B53D23029700001.

1) i processi di espressione e formulazione di visioni e aspettative; 2) i processi di costruzione di reti tra attori; 3) i processi di apprendimento (Raven 2005). Tali dati sono stati integrati mediante un quadro interpretativo multilivello delle transizioni socio-tecniche (Grin et al. 2010; Geels 2011), al fine di tenere conto delle complesse dinamiche sociali, organizzative, tecniche, economiche, politiche e culturali responsabili dell'emergere e della diffusione dell'innovazione. In tale prospettiva si distinguono i livelli di paesaggio, regime e nicchia (Mugnani, Cittati 2022), concentrando l'analisi sul livello micro, ma senza trascurare quelli meso e macro (Bauwens 2016).

L'area interna

La ricerca è stata condotta in un contesto di nicchia specifico, quello dell'area interna. Qui, il fieldwork è un paesaggio che, come sostiene Calvaresi (2018), va interpretato come un campo d'azione in cui convergono reti di relazioni, sistemi di opportunità e persino ampie reti di attori. Insieme ai cittadini e agli amministratori, infatti, sono stati numerosi gli stakeholder che hanno influenzato, influiscono e detteranno le scelte future delle Comunità Energetiche madonite; prima tra tutte è l'agenzia di sviluppo, So.Svi.Ma², fondamentale motore trainante del progetto CER, seguita dai *global partner*, e non dimenticando il supporto fruibile anche da parte delle associazioni di Comuni, dei Gruppi di Azione Locale (GAL) e delle associazioni locali.

Le aree interne rappresentano una parte maggioritaria del territorio italiano, spesso dimenticate. Da Nord a Sud, sono tutte accomunate da quel differenziale negativo di opportunità aggregate per la popolazione, rispetto alle aree del polo e della cintura, dovuto alla mancanza di servizi che consentano alle persone di esercitare

² Come raccontato dalla viva voce di uno dei fondatori, nonché attuale amministratore unico, Alessandro Ficile: "Fondata nel 1997, So.Svi.Ma è una società per azioni, nata da un'esigenza concreta come responsabile del Patto Territoriale. La sua missione è pianificare azioni di sviluppo [...] intercettare risorse per facilitare le attività. In questo senso abbiamo realizzato una rivoluzione copernicana con l'istituzione dello sportello unico associato per le attività produttive [...] Rappresenta uno strumento di eccezionale vantaggio competitivo, perché questa capacità organizzativa, [...] consente di determinare tempi accelerati nel rilascio delle autorizzazioni" (Intervista, 15/05/2025). Per saperne di più, è consultabile il sito internet al seguente link: <https://sosvima.com/> (06/12/2025).

pienamente i propri diritti di cittadinanza. In particolare, se guardiamo ai Comuni più interni, la maggior parte delle zone interne montuose e collinari si stanno ancora spopolando e hanno per lo più una popolazione anziana; i tassi di occupazione e i redditi medi imponibili sono inferiori rispetto ai Comuni non interni e si registra una preoccupante situazione di abbandono del territorio; tutto ciò si traduce in perdita di superficie agricola utilizzata e instabilità idrogeologica (Carrosio, Faccini 2018). È una disuguaglianza che per decenni ha portato intellettuali, ricercatori e amministratori politici a parlare e a interpretare i centri e le periferie in modo dicotomico e tassonomico: pieni e vuoti, moderni e antiquati. Oggi siamo lontani dalla rappresentazione metaforica di 'carne e ossa' teorizzata da Rossi Doria (2005). Non è più sufficiente investire nei territori fertili e altamente produttivi, lasciando ai territori 'aridi' e montuosi l'alternativa del mutuo assistenzialismo o, peggio, dell'emigrazione. Inoltre, è ampiamente superata l'idea che basti trattare tutte le aree interne allo stesso modo. L'attuale approccio interpretativo alle aree interne si concentra, infatti, sull'analisi del contesto non differenziale o escludente, con l'obiettivo di rimettere al centro i proverbiali margini (Carrosio 2019). In quest'ottica, i luoghi divengono progetti di azione collettiva territorializzata (De Matteis, Governa 2005; Governa 2014) a sé stanti, all'interno dei quali la complessità dell'organizzazione socio-spaziale dell'economia si articola intorno a più assi: spazio, territorio, scala e rete (Jessop et al. 2008).

Il lavoro analitico è stato costruito su queste linee, proponendo inoltre di evidenziare le dinamiche e le pratiche legate alla creazione di Comunità Energetiche Rinnovabili come esempio prototipico di un complesso processo tecno-socio-culturale ancora oggi in corso, nonché espressione di un potenziale immaginativo (Appadurai 1996, 2013) di utopie quotidiane in atto (Graeber 2004; Ingold 2000, 2011).

2. Energia come bene comune

Entrando nel merito della questione, è significativo esplicitare come nell'immaginario comune, nonostante l'avvio del mercato libero dell'energia, il modello energetico prevalente sia ancora legato principalmente allo sfruttamento e all'utilizzo di fonti fossili, fondato

su produzione e distribuzione dell'energia centralizzate e sull'accumulo di capitale in poche mani (Osti 2017). L'Istituto della Comunità Energetica si pone l'obiettivo di superare questa circoscritta interpretazione della fruizione elettrica; si tratta di una missione ambiziosa, fondata sulla consapevolezza che cambiare il modello energetico significa cambiare la società, perché definisce un ruolo nuovo per l'individuo, che deve essere positivamente e volontariamente costretto a un atteggiamento più consapevole e attivo sia come consumatore, smart user, sia come produttore, prosumer (Toffler 1980). È un nuovo tipo di società che si comincia a immaginare, ma che cela alcune insidie per la sua realizzazione (Mancuso, Pandolfino 2026), a partire dal ruolo del singolo individuo, atto a farsi promotore della concezione di energia elettrica come bene comune.

Ma cosa intendiamo quando parliamo di *common-pool resources*? Come afferma Ostrom, si tratta di risorse condivise in cui è difficile escludere gli individui dall'accesso e in cui il prelievo da parte di un utilizzatore riduce la disponibilità per gli altri; queste risorse possono essere gestite con successo da comunità di utenti auto-organizzate, che, attraverso regole condivise, meccanismi di monitoraggio e sistemi di sanzioni, evitano la *tragedia dei commons* (Hardin 1968), senza bisogno di privatizzazione o gestione statale centralizzata (Ostrom 1990). Definire un bene o un servizio come bene comune significa innanzitutto volerlo rimuovere dalla sfera del mercato capitalista (Coccoli 2019), e sebbene i beni comuni siano identificati come entità casuali e incontrollabili (aria, acqua, sole, energia) non sono così facili da categorizzare perché un bene comune nasce ogni volta che una determinata comunità decida di voler gestire collettivamente una risorsa, con particolare attenzione alle questioni di equo accesso, utilizzo e sostenibilità (Hardt, Negri 2010). Come sancito dalla Commissione Rodotà (2007), inoltre, nel nostro paese i beni comuni sono considerati beni a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a soggetti pubblici, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali.

All'interno di questo quadro teorico, l'individuo e/o la comunità — qui intesa come l'insieme di coloro che, in modo autoconsapevole, detengono il diritto di condividere e l'obbligo di rinnovare determinate risorse comuni — non si configurano come meri possessori del bene comune, bensì come parte integrante di esso, in quanto componenti dell'ambiente stesso. Ne derivano una nuova ontologia e una nuova epistemologia che ridefiniscono il rapporto tra esseri umani e non umani in termini relazionali e qualitativi (Mattei 2011). È stato dimostrato come i beni comuni siano esempi onnipresenti e durevoli di una governance decentrata delle risorse e non una semplice tendenza o moda destinata a sparire con il tempo (Slough et al. 2021); sicuramente siamo di fronte a un'ottima alternativa, una terza via rispetto al mercato e allo Stato, un luogo critico di consolidamento della società civile (Federici 2018; Ostrom 2008), ottimale per contesti "marginali" atti a ritrovare la propria centralità.

I beni comuni suggeriscono mezzi alternativi e non mercificati di soddisfare le esigenze sociali, come per esempio accumulare ricchezza collettiva e organizzare la produzione sociale; questi, sono necessariamente creati e mantenuti dalle comunità attraverso due principali pratiche (Reckwitz 2002): la riconquista e/o la rivendicazione di beni comuni e la pratica di apprendimento delle comunità (Hardt, Negri 2010). Il *fieldwork* delle Alte Madonie, però, ci rimanda a un quadro più complesso e intricato, in cui la riconquista passa per i canali ufficiali e le pratiche di apprendimento si sviluppano debolmente e ad un ritmo asincrono. La costruzione di una connessione equilibrata, operativa e cooperativa tra gli stakeholder rappresenta la direzione strategica da perseguire e costituisce, anche sul piano interpretativo e prospettico, una risorsa capitale (Barney 2018; Freeman et al. 2021), imprescindibile per garantire la durevolezza del bene comune (Bonato et al. 2024).

Come si vedrà più avanti, la concezione dell'energia come bene comune rappresenta il primo ostacolo alla reale propulsione dei progetti energetici comunitari. Al contempo, tuttavia, proprio il bene comune possiede una capacità generativa sul piano sociale: esso contribuisce alla formazione di comunità collettive immateriali di ricchezza ed energia e può divenire un vero presidio di transizione, nonché luogo di effettiva trasformazione sociale.

Le CER in Sicilia

Le indagini preliminari si sono inizialmente concentrate sui temi della legislazione che, come riscontrato, hanno costituito il principale *driver* delle attività di promozione delle comunità energetiche madonite, con particolare riferimento alla normativa della Regione Siciliana³. In quanto Regione a statuto speciale, essa ha potuto introdurre adattamenti e peculiarità pienamente aderenti al tessuto socioculturale locale, in linea con il principio di sussidiarietà, che promuove e incoraggia soprattutto gli istituti culturalmente situati. Tali istituti tendono infatti ad affermarsi attraverso modalità e pratiche differenziate all'interno di specifici immaginari socio-tecnici (Jasanoff, Kim 2015), preesistenti o in costruzione.

Nel caso dei piccoli Comuni madoniti, a fronte di un tessuto amministrativo già preparato all'istituzione delle CER grazie al supporto informativo, fattuale e materiale dell'agenzia di sviluppo So.Svi. Ma, che aveva già vagliato le possibilità e opportunità predisponendo degli statuti ad hoc, i progetti iniziano in concomitanza con l'emanazione del bando con Decreto Dirigenziale n. 707 del 10 giugno 2022⁴. Il bando in questione distribuiva un piccolo finanziamento spendibile in studi di fattibilità o spese legali per la costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile; fu un ottimo avvio che buona parte delle amministrazioni non si è lasciato scappare, velocizzando le pratiche costitutive che sembrava, almeno all'inizio, dovessero concretizzarsi entro la fine dell'anno 2023, generando una sorta di corsa contro il tempo ma in assenza di complete disposizioni circa le possibili perimetrazioni. La confusione relativa alla possibilità di afferire alla cabina di trasformazione elettrica primaria o secondaria ha incoraggiato prudenza e cautela, decretando la scelta di creare quante CER per

³ Sicilian Region. (2023, 28 december). Councilor's Decree no. 63/GAB del 28 december 2023 – Criteria and methods of implementation art. 19 L.R. 27 july 2023, n. 9. https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2023-12/D.A.%20n.%2063_GAB%20del%2028%20dicembre%202023.pdf (17/10/2025).

⁴ Regione Siciliana. (2022, 10 giugno). Decreto Dirigenziale n. 707 del 10 giugno 2022 – Approvazione dell' Avviso pubblico per la costituzione di Comunità di Energia Rinnovabile e Solidale (CER). Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, Dipartimento dell'Energia. <https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2022-07/707.pdf?utm>

quante cabine secondarie, favorendo così la nascita di tante Comunità Energetiche quanti Comuni. La perimetrazione sovrapposta tra confini comunali e CER è stata, inoltre, favorita, da un ulteriore elemento esclusivamente siciliano: “la figura del Sindaco pro-tempore deve essere indicata come presidente della Comunità da costituire”⁵.

Il connubio tra l’incertezza dei vincoli tecnici e l’obbligatorietà per i sindaci di assumere il ruolo di presidente delle CER ha alimentato dinamiche campanilistiche già presenti sul territorio, contribuendo a costruire un potenziale terreno di conflitto intercomunale, nel quale la ricerca di soluzioni e di sistemi creativi di compensazione dei limiti e degli ostacoli burocratici, tecnico-tecnologici e comunitari è divenuta motivo e strumento di prestigio per un’amministrazione comunale rispetto a un’altra. Questa modalità imposta ha infatti sancito un impegno a trecentosessanta gradi delle amministrazioni, a scapito dell’iniziativa dei cittadini, che costituisce invece il fondamento tanto del concetto di *Green Community* quanto delle stesse Comunità Energetiche Rinnovabili, le quali dovrebbero configurarsi come un movimento comunitario dal basso.

Siamo di fronte a una scelta politica atipica che, nel contesto madonita, ha reso possibile l’istituzione di dispositivi che difficilmente avrebbero preso forma in assenza di un forte ancoraggio istituzionale. L’attribuzione ai sindaci del ruolo di presidente delle Comunità Energetiche Rinnovabili non rispondeva soltanto a una logica amministrativa, ma rifletteva anche una precisa rappresentazione del territorio e dei suoi attori. Come ha spiegato l’ex assessore di Castellana Sicula, Carmelo Bellomo, l’intento era quello di “incentivare la partecipazione delegando a chi vive il territorio”, ossia di affidare la responsabilità del progetto a figure percepite come espressione diretta della comunità locale (intervista, 28/10/2024). Questa scelta ha prodotto un duplice effetto. Da un lato ha effettivamente favorito l’avvio di progetti energetici comunitari, mobilitando amministrazioni che si sono fatte carico di un onere organizzativo e politico significativo. Dall’altro lato, tuttavia, ha contribuito a rafforzare una distanza simbolica tra il progetto e una parte della popolazione, per la quale la Comunità Energetica ha finito per ap-

⁵ D.A. 177/GAB del 6 aprile 2022, Assessorato dell’Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità – Dipartimento Energia.

parire come un'iniziativa calata dall'alto, una delle molte promesse istituzionali destinate a essere seguite con scetticismo, se non con attesa opportunistica, pronti a "salire sul carro del vincitore" o ad assistere al suo fallimento. In questo scarto tra intenzione politica e ricezione sociale si gioca una dimensione cruciale della transizione energetica comunitaria. Come ha osservato Jasanoff (2003), non è sufficiente conoscere l'hardware o i processi materiali di una tecnologia, né comprenderne il funzionamento in astratto: l'adattamento alle pratiche sociali è altrettanto determinante, perché è attraverso di esso che si costruiscono il senso di appartenenza, la responsabilità e la cura per il buon funzionamento del sistema.

Progetti come quello delle Comunità Energetiche si fondano sul principio secondo cui gruppi e comunità possono generare azione e voce a sostegno di un modello universalista di cittadinanza, basato non tanto sul possesso quanto sul fare (Barbera et al. 2018), o, più precisamente, sulla condivisione e sulla responsabilità collettiva rispetto a beni e pratiche comuni. In questa prospettiva, tali esperienze contribuiscono a mettere in discussione la "religione dell'avere" (Fromm 1976), favorendo l'emergere di nuove forme di partecipazione e di ruolo sociale. Circa i ruoli, ne possono essere identificati chiaramente tre. Il primo è quello dell'effettiva tutela di diritti proclamati in leggi o radicati nella coscienza comune, ovvero l'impegno per il loro riconoscimento o la loro giuridificazione. Un secondo ruolo è quello di cura dei beni comuni, sempre a rischio di depauperamento a causa di sfruttamento oltre misura, di uso egoistico e di mancanza di manutenzione. Un terzo ruolo può essere definito in termini di *empowerment*: un processo attraverso il quale un soggetto in condizioni di debolezza o subalternità diventa in grado di esercitare autonomamente le proprie prerogative (Carrosio et al. 2018). Questa triade di capacità-azione trova piena aderenza all'interno delle Comunità Energetiche Rinnovabili madonite, rappresentando lo spirito degli amministratori che hanno giustamente puntato sui temi dell'ecologia e del risparmio economico per acquisire un maggiore ascendente presso la popolazione, con una chiara azione di responsabilizzazione diffusa.

In primis abbiamo pubblicato una manifestazione di interesse e lì tanti si sono incuriositi, chiedevano di cosa si trattasse, allora io andavo magari a trovarli e ne parlavamo. Il primo approccio diciamo che non è stato assembleare ma più diretto. Successivamen-

te abbiamo fatto degli incontri in assemblea [...] Una cinquantina di soci hanno deciso di far parte della Comunità Energetica Rinnovabile. Ovviamente ci siamo spesi nello spiegare quali fossero i benefici, oltre quelli ambientali abbiamo sottolineato come il GSE riconoscesse per vent'anni l'incentivo sia ai soci consumatori che produttori [...] E poi i benefici sociali. Anche questo è un obiettivo che metterei al secondo posto, davanti al beneficio economico. Anche questo è un obiettivo molto ambizioso e dovrebbe essere perseguito da tutte le CER [...] Questo, infatti, è uno degli obiettivi che abbiamo subito abbracciato: cercare di combattere la povertà energetica nel nostro Comune ma cercando anche di dare un esempio e sensibilizzare indirettamente agli altri paesi. (Calogero Puleo – Sindaco di Blufi, intervista, 23/11/2024).

Ti dirò, con molti ci ho parlato io personalmente e magari hanno coinvolto il vicino. Si è creato un meccanismo in cui le informazioni hanno iniziato a circolare. (Giuseppe Edoardo Dino – Presidente del Consiglio Comunale di Petralia Sottana, intervista, 07/04/2025). L'abbiamo fatta un'attività di sensibilizzazione perché era necessario farla. Certo, in che termini? Perché cittadini sensibili al tema ce n'erano, ma pochi, ovviamente, con loro non c'è stato bisogno di spiegare tutti i vantaggi, solo qualche delucidazione, con i più dubbiosi è stata la vera sfida [...] È stato proprio diramato l'invito alle persone, sensibilizzando a livello personale, proprio nel dire venite, venite. In questi contesti è normale. È stata fatta la più ampia divulgazione della cosa. La tecnologia, in questo, ci aiuta tanto, è più facile comunicare specie sulle cose che sono di comune interesse. Poi, per quanto riguarda la tecnologia delle energie rinnovabili molti guardano agli interessi economici ma anche politici, quella ambientale ancora risulta come una scelta. Forse è un po' secondario in un paese come il nostro, però operiamo anche questa forma di sensibilizzazione. (Pietro Puleo – Vicesindaco di Petralia Soprana, intervista, 24/10/2024).

Il problema delle CER riguarda il far capire ai cittadini i vantaggi di aderire ad una Comunità Energetica. Perché la prima cosa che ti vengono a chiedere è quale vantaggio possono ottenere nell'immediato. Poi, un altro problema è legato al fatto che fino a poco tempo fa all'interno del centro storico impianti fotovoltaici non se ne potevano installare e di conseguenza il cittadino non comprendeva come poterne fare parte, ignorando che nella CER si prevede sia la figura dei produttori che dei consumatori. (Pier Calogero D'Anna – Sindaco di Bompietro, intervista, 29/10/2024).

Come emerge dagli estratti delle interviste qui riportati, i sindaci e i loro entourage risultano particolarmente efficienti nel mobilitare la popolazione locale. Sotto questo profilo, la scelta politica della Regione Siciliana può essere considerata, almeno in questo contesto, complessivamente efficace, sebbene non priva di criticità. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, permangono infatti aree d'ombra significative.

3. Riconfigurare la cittadinanza

Come emerge, l'assenza di una reale conoscenza e consapevolezza costituisce uno dei principali ostacoli all'attivazione dal basso di progetti che, in quanto comunitari, dovrebbero invece originarsi proprio a livello locale. In questo specifico contesto, sono le amministrazioni a svolgere un ruolo propulsivo, avviando un processo che richiede tempo e continuità. Non è un caso che due di esse, i Comuni di Blufi e Petralia Sottana, partecipino, come rappresentanti italiani, al *Citizen-Led Renovation EU6* attraverso le rispettive Comunità Energetiche — l'associazione non riconosciuta *Blue Green Energy* e la cooperativa *Energia d'Alta Quota*. Come raccontato dal sindaco Puleo:

Noi abbiamo compilato un *form* con tutte le informazioni sulla CER, ovviamente non ci siamo presentati come Comunità Energetica consolidata ma in una posizione intermedia. Siamo stati selezionati con un ottimo punteggio e per un anno avremo un supporto sulla ristrutturazione guidata dei cittadini, ovviamente sui temi energetici (intervista, 23/11/2024).

L'utilizzo del termine "ristrutturazione" non è casuale, ma viene considerato il più opportuno e conforme in un contesto in cui responsabilizzare le comunità e mettere i cittadini al centro delle ristrutturazioni energetiche è fondamentale, con l'obiettivo di implementare conoscenza, responsabilità e partecipazione mirata e consapevole. Come chiosa un altro partecipante al progetto, l'Ing. Dino:

Quindi è assolutamente prevista una pratica di educazione puntuale, per spiegare agli utenti come consumare meglio, oltre alle attività di formazione e informazione generale che già abbiamo portato avanti [...] Sicuramente ci vuole una fase preparatoria, di

educazione e apertura degli orizzonti su questi temi. Ma questa, nella maggior parte dei casi, può non essere sufficiente, qualora l'utente non riscontrasse un beneficio diretto; quindi, è una condizione necessaria ma non sufficiente [...] Andare a realizzare impianti di rinnovabili sugli edifici di edilizia popolare, prevederà la continuazione nella formazione della cittadinanza, che già in parte è stata fatta con gli incontri pubblici, ci saranno degli incontri dedicati o materialmente nel momento dell'istallazione si daranno agli utenti tutte le indicazioni del caso. Quindi è assolutamente prevista una pratica di educazione puntuale, per spiegare agli utenti come consumare meglio, oltre alle attività di formazione e informazione generale che già abbiamo portato avanti (intervista, 07/04/2025).

Appare in atto come una forma di cortocircuito in cui per poter promuovere azioni dal basso è necessaria consapevolezza e partecipazione, ma allo stesso tempo è necessaria una fitta forma di educazione, divulgazione e sensibilizzazione al tema dell'energia, dei beni comuni e come la gestione condivisa di entrambi possa avere un forte impatto non solo sull'ambiente ma anche nel quotidiano del singolo e della comunità che si riscopra responsabile e partecipe di un nuovo ruolo nel sistema di produzione e consumo energetico. Il campo, dunque, ci rivela come il meccanismo non si muova obbligatoriamente in un unico senso verticale; piuttosto riconosciamo una doppia direzionalità di intenzione nel processo di creazione e implementazione delle Comunità Energetiche Rinnovabili. Tale bidirezionalità trova un nodo importante nelle amministrazioni comunali, in grado di fare da chiave di volta di fronte a facili scetticismi, seri dubbi o più evidenti gangli burocratici.

L'amministrazione comunale diviene lo stakeholder principale, unico in grado di spronare membri CER e cittadini alle dinamiche della *coproduzione* di idee e manufatti scientifici, prodotti assieme e simultaneamente a rappresentazioni, identità, discorsi e istituzioni (Jasanoff 2004). In un quadro teorico che lega scienza e cultura, due nozioni cruciali sono la coproduzione e la reciprocità. Assieme a uno scambio sociale improntato alla volontà di cooperazione, esse consentono di gestire in modo efficiente e concertato le dinamiche di aspettativa, costruzione e implementazione degli immaginari socio-tecnici (Ostrom, Walker 2003). Coproduzione e reciprocità sono intesi, dunque, come strumenti per ripensare, smussare e plasmare l'immaginario dominante, mediante processi di negoziazione che in-

cludano anche le visioni socio-tecniche private: rappresentazioni del futuro in cui sviluppi tecnologici e assetti sociali sono immaginati e promossi da attori privati, soprattutto economici (Berkhout 2006).

La simmetria tra elettricità e bene comune non è così immediata. L'uso dell'elettricità è comunemente associato a una serie di operazioni routinarie di cui ci rendiamo conto, in modo banale, quando l'elettricità manca. In realtà, alle domande sulla percezione dell'energia, per i cittadini comuni, è facile ottenere risposte immediate solo in presenza di opzioni fornite. Il questionario sottoposto ai membri della CER *Energie d'Alta Quota* in occasione della loro riunione d'incontro con il *global partner*, *Cer Sicilia*, è indicativo: solo un terzo degli intervistati ha risposto 'è un bene comune' alla domanda 'Cos'è per te l'energia?'.

Le CER dovrebbero essere ripensate prioritariamente come dispositivi di economia politica, anziché come progetti meramente tecnici basati su infrastrutture di rete (Dudka, Magnani 2024). Solo una tale riconcettualizzazione, in termini di democratizzazione (Velasco Herrejon, Bauwens 2020) ed empowerment (Negrognò, Saraceno 2024), può accrescere l'interesse, la conoscenza e la partecipazione necessari alla costruzione di immaginari socio-tecnici condivisi e duraturi. Nel caso delle CER madonite, ciò favorirebbe una condivisione più solida degli obiettivi e una maggiore capacità di individuare soluzioni a partire dall'iniziativa dei membri, i quali, dotandosi delle competenze necessarie, potrebbero prendersi cura dei beni comuni locali, sostenendo attività radicate nella vita quotidiana (Carrosio, Osti 2017).

4. Futuro green, *governance* e responsabilità.

Da decenni sono numerose le iniziative pubbliche e private volte a favorire la transizione energetica. Si tratta di azioni concrete e necessarie, finalizzate alla riduzione delle emissioni di CO₂ e alla costruzione di un futuro sistema di approvvigionamento energetico basato su fonti rinnovabili, in linea con la prospettiva di una "terza rivoluzione industriale" (Rifkin 2011). Come afferma De Santoli, il consumo energetico è responsabile di oltre il 60% delle emissioni di gas serra (2011); non a caso, il settore energetico è quello più osservato e di importanza strategica nella mission ambientalista. Soprattutto nelle aree interne, l'ecologia è oggi tra i motori dello sviluppo. Determina non solo la conservazione del pa-

trimonio naturale e i progetti di turismo soft, ma anche l'innovazione tecnologica, la produzione di energie alternative, la gestione forestale e la sostenibilità dei trasporti (Pettenella 2018). La questione energetica, infatti, è considerata uno dei potenziali assi attorno ai quali costruire azioni di sviluppo e promuovere l'innovazione sociale. Nella maggior parte dei casi, il tema emerge in termini di controllo di una risorsa primaria — l'energia prodotta da acqua, sole, vento e biomassa — intesa come fattore di accumulazione originaria, capace sia di generare ricchezza da reinvestire in azioni di sviluppo locale sia di fungere da attrattore per la creazione di nuove imprese (Carrosio et al. 2018).

Inoltre, i cosiddetti “vuoti” italiani — intesi come territori caratterizzati da spopolamento, fragilità socio-economica, carenza di servizi e marginalità infrastrutturale — costituiscono contesti in cui le antinomie della transizione energetica tendono a emergere in modo particolarmente evidente e, al tempo stesso, a poter essere rielaborate (Cersosimo et al. 2018). In tali spazi, il territorio va interpretato come un'organizzazione e un'espressione socio-materiale, geograficamente situata, del e per l'esercizio del potere politico (Swyngedouw, Boelens 2018). In questo quadro si colloca un modello energetico che mira a ricomporre tali contraddizioni attraverso la decentralizzazione, il salto tecnologico, l'autonomia e l'indipendenza energetica, l'integrazione tra produzione e risparmio, nonché lo sviluppo di filiere energetiche corte (Carrosio et al. 2018). Questi elementi possono essere intesi come strumenti di empowerment delle comunità locali, nella misura in cui il controllo locale della produzione e del consumo energetico apre spazi di autonomia sociale sia rispetto al mercato, sia rispetto allo Stato (Seyfang, Haxeltine 2012).

In questo specifico paesaggio, dunque, affinché la transizione tecnologica diventi anche sociale, è necessario che siano sempre le istituzioni o le associazioni a farsene carico divulgativo, collaborando con i cittadini e garantendo buone pratiche di governance basate su principi di trasparenza, legittimità e apertura. È necessaria una governance democratica e collaborativa che contribuisca alla distribuzione di responsabilità dei rischi, fallimenti e successi, passando dal pensare come “io” al pensare come “noi”, in un'ottica comunitaria (Fusco Girard, Nocca 2019). Superare l'iper-individualismo promosso dalle attuali forme del mercato capitalistico e dalle strutture statali costituisce una condizione fondamentale per l'avvio di percorsi di sostenibilità ed equità. In que-

sta prospettiva, è possibile andare oltre la concezione dei beni comuni elaborata da Ostrom e adottare quella proposta da Hardt e Negri, secondo cui, nei sistemi di produzione post-fordisti — in cui la principale fonte di valore non è più il lavoro materiale ma quello immateriale, fatto di linguaggi, affetti, saperi, conoscenze e relazioni — il bene comune si configura come una capacità collettiva di produrre e riprodurre ricchezza sociale condivisa (Hardt, Negri 2010).

A questo proposito vorrei porre l'accento sulla funzione delle istituzioni sovracomunali, come i Gruppi di Azione Locale o le Unioni di Comuni: attori che nelle aree interne si configurano spesso come naturali delegati alla promozione e incentivazione di strategie e progetti di sviluppo e sostenibilità. Nello specifico contesto madonita, è l'Unione dei Comuni "Madonie" l'ente sovracomunale incaricato di gestire la Strategie Nazionale Aree Interne (SNAI), dove una delle aree prioritarie di intervento riguarda proprio la promozione di soluzioni energetiche sostenibili. Quest'istituzione più di altre, potrebbe farsi da garante autorevole e riconosciuto di un'ottica anti-individualista e comunitaria ad ampio spettro, immaginandosi come calderone primordiale della coproduzione, acquisendo maggiore potere coordinativo e promuovendo partecipazione ed efficienza. In altre parole, auspico un abbattimento delle barriere che, a vario titolo, inceppano i meccanismi di co-partecipazione e condivisione degli obiettivi, di cui tutti potranno beneficiare a prescindere dai meriti o iniziative individuali. Occorre allora formare e informare, creare conoscenza per sensibilizzare rispetto alle questioni energetiche e comunitarie, implementando il senso di responsabilità condivisa tra membri delle comunità. Lavorare per un'economia che crea beni comuni significa anche lavorare per la (ri)costituzione di un mondo relazionale (Helfrich 2013) e una maggiore responsabilizzazione del cittadino, in cui l'economia è reintegrata nella società e nella natura.

In conclusione, dunque, le Comunità Energetiche, per divenire davvero presidi di una reale transizione, un luogo di trasformazione sociale, vanno pensate non solo come reti con il compito di produrre, condividere, scambiare energia, ma come vere e proprie cellule democratiche di base con il compito di ridefinire socialmente un livello equo e sostenibile di consumo energetico e di ridurre i cittadini e le cittadine ad una produzione e un utilizzo responsabile di energia elettrica (Magnani et al. 2023): energia che diviene bene comune.

Bibliografia

- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Appadurai, A. (2013). *The future as cultural fact: Essays on the global condition*. Londra: Verso.
- Barbera, F., Negri, N., Salento, A. (2018). From individual choice to collective voice. Foundational economy, local commons and citizenship. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 59(2), 371-397.
- Barney, J. B. (2018). Why resource-based theory's model of profit appropriation must incorporate a stakeholder perspective. *Strategic Management Journal*, 39(13), 3305–3325. <https://doi.org/10.1002/smj.2949>.
- Bauwens, T. (2016). Explaining the diversity of motivations behind community renewable energy. *Energy Policy*, 93, 278-290. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.017>.
- Berkhout, F.G.H. (2006). Normative expectations in systems innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*, 18(3-4), 299-311. <https://doi.org/10.1080/09537320600777010>.
- Bonato, L., Cortese, D., Zanini, R.C. (2024). Oltre i margini: comunità, risorse, prospettive. *EtnoAntropologia*, 12(2), 7-19. <https://doi.org/10.1473/ea.v12i2.476>.
- Calvaresi, C. (2018). Prendere terra. Riflettendo su Arcipelago Italia. In *che Fare (Agency for Cultural Transformation)*. <https://www.che-fare.com/terra-arcipelago-italia/> (consultato il 25/10/2025).
- Carrosio, G. (2019). *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli Editore.
- Carrosio, G., Faccini, A. (2018). Le mappe della cittadinanza nelle aree interne. In A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 68 - 98). Roma: Donzelli Editore.
- Carrosio, G., Moro, G., Zabatino A. (2018). Cittadinanza attiva e partecipazione. In A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 530 – 557). Roma: Donizelli Editore.

- Carrosio, G., Osti, G. (2017). Le aree marginali. In F. Barbera, I. Pais, (a cura di), *Fondamenti di sociologia economica* (pp. 303–316). Milano: Egea.
- Cersosimo, D., Ferrara, A. R., Nisticò, R. (2018). L'Italia dei pieni e dei vuoti. In A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 21 – 50). Roma: Donzelli Editore.
- Coccoli, L. (2019). Ieri, oggi, domani: i beni comuni tra passato e futuro. In L. Coccoli (a cura di), *Omnia sunt communia* (pp. 5 - 20). Firenze: goWare.
- Commissione Rodotà. (2007). Relazione e proposta di articolato per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007). Senato della Repubblica / Ministero della Giustizia.
- De Matteis G., Governa F. (2005): *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Franco Angeli.
- De Santoli, L. (2011). *Le comunità dell'energia*. Macerata: Quodlibet.
- Decreto legislativo n. 199 del 8 novembre 2021. Direttiva di esecuzione (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale n. 285 del 30 novembre 2021. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/30/21G00213/sg> (consultato il 17/10/2025).
- Dudka, A., Magnani, N. (2024). Do energy communities need to be local? A comparative study of two energy cooperatives in Europe. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 18(2), 227–249. <https://doi.org/10.1007/s12286-024-00601-2>.
- Federici, S. (2018). *Re-Enchanting the World: Feminism and the Politics of the Commons*. Oakland, CA: PM Press.
- Freeman, R. E., Parmar, B. L., Wicks, A. C. (2021). *Stakeholder theory: Concepts and strategies (Contributions to management science)*. Londra: Springer.
- Fromm, E. (1976). *To have or to be?*. New York: Harper & Row.

- Fusco Girard, L., Nocca, F. (2019). Moving towards the circular economy/city model: Which tools for operationalizing this model?. *Sustainability*, 11(22), 6253. <https://doi.org/10.3390/su11226253>
- Geels, F.W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>.
- Governa, F. (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*. Roma: Donzelli Editore.
- Graeber, D. (2004). *Fragments of an anarchist anthropology*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- Grin, J., Rotmans, J., Schot, J. (2010). *Transitions to sustainable development: New directions in the study of long-term transformative change*. London: Routledge.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.
- Hardt, M., Negri, A. (2010). *Comune. Oltre il privato e il pubblico*. Milano: Rizzoli.
- Helfrich, S. (2013). Economics and Commons? Towards a Commons-Creating Peer Economy. In *Economics and the Common(s): From Seed Form to Core Paradigm A report on an international conference on the future of the commons*, organized by the Heinrich Böll Foundation, Commons Strategies Group, Charles Léopold Mayer Foundation and Remix the Commons Berlin. Germania 22-24 Maggio.
- Ingold, T. (2000). *The perception of the environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*. London & New York: Routledge.
- Ingold, T. (2011). *Being alive: Essays on movement, knowledge and description*. London & New York: Routledge.
- Jasanoff, S. (2003). Technologies of humility: Citizen participation in governing science. *Minerva: A Review of Science, Learning and Policy*, 41(3), 223-244, <https://doi.org/10.1023/A:1025557512320>.
- Jasanoff, S. (a cura di). (2004). *States of knowledge: The co-production of science and the social order*. London & New York: Routledge.

- Jasanoff, S., Kim, S.H. (a cura di). (2015). *Dreamscapes of modernity: Socio-technical imaginaries and the fabrication of power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jessop, B., Brenner, N., Jones, M. (2008). Theorizing Sociospatial Relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 389- 401.
- Kemp, R., Schot, J., Hoogma, R. (1998). Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: The approach of strategic niche management. *Technology Analysis & Strategic Management*, 10(2),175–195. <https://doi.org/10.1080/09537329808524310>.
- Mancuso, A., Pandolfino, R. (2026). Costruire immaginari socio-tecnici. Correnti e attriti nelle Alte Madonie (Sicilia). In L. Bindi, M. Benadusi, A. Mancuso (a cura di), *Energy Commons. Resistenze ambientali e cittadinanza energetica*. Catanzaro: Rubbettino Editore.
- Magnani, N., Cittati, V.M. (2022). Combining the Multilevel Perspective and Socio-Technical Imaginaries in the Study of Community Energy. *Energies*, 15(5), 16-24. <https://doi.org/10.3390/en15051624>.
- Magnani, N., Vittori, F., De Vita, A. (a cura di). (2023). *Transizione energetica e partecipazione della società civile*. Trento: Università di Trento.
- Mattei, U. (2011) *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari: Laterza.
- Negrognò, L., Saraceno, B. (2024). Comunità e potere: Accorgimenti critici per i servizi di salute mentale. *Parole Chiave*, (2), 101–118. <https://doi.org/10.7377/115836>.
- Osti, G. (2017). Energia democratica: esperienze di partecipazione. *Aggiornamenti Sociali*, 68(2), 113 – 123.
- Ostrom E. (2008). The challenge of common-pool resources. *Environ. Sci. Policy Sustain. Dev.*, 50, 8–21.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Walker, J. (A cura di). (2003). *Trust and reciprocity: Interdisciplinary lessons from experimental research*. New York: Russell Sage Foundation.

- Pettenella, D. (2018). Boschi e green economy: un progetto necessario. In A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 471 – 485). Roma: Donzelli.
- Raven, R.P.J.M. (2005). *Strategic niche management for biomass: A comparative study on the experimental introduction of bioenergy technologies in the Netherlands and Denmark* (PhD thesis, Technische Universiteit Eindhoven). <https://doi.org/10.6100/IR590593>.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a theory of social practices: A development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-263. <https://doi.org/10.1177/1368431022225432>.
- Rifkin, J. (2011). *The third industrial revolution: How lateral power is transforming energy, the economy, and the world*. Londra: Palgrave Macmillan.
- Rossi Doria, M. (2005). *La polpa e l'osso. Agricoltura, risorse naturali e ambiente*, in Gorgoni, M. (a cura di). Napoli: L'ancora del Mediterraneo.
- Rudek, T.J. (2022). Capturing the invisible. Sociotechnical imaginaries of energy. The critical overview, *Science and Public Policy*, 49, 219–245. <https://doi.org/10.1093/scipol/scab076>.
- Seyfang, G., Haxeltine, A., (2012). Growing grassroots innovations: Exploring the role of community-based initiatives in governing sustainable energy transitions, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 381–400. <https://doi.org/10.1068/c10222>.
- Slough, T., Rubenson, D., Levy, R., Alpizar Rodriguez, F., Bernedo del Carpio, M., Buntaine, M. T., Christensen, D., Cooperman, A., Eisenbarth, S., Ferraro, P. J., Graham, L., Hartman, A. C., Kopas, J., McLarty, A. S., Rigterink, A. S., Samii, C., Seim, B., Urpelainen, J., Zhang, B. (2021). Adoption of community monitoring improves common pool resource management across contexts. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(29), e2015367118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2015367118>
- Swyngedouw, E., Boelens, R. (2018). “... And Not a Single Injustice Remains”: *Hydro-Territorial Colonization and Techno-Political Transformations in Spain*. In R. Boelens, T. Perreault, J. Vos (a cura di), *Water Justice* (pp. 115 - 133). Cambridge: Cambridge University Press.

- Tidwell, J.H., Tidwell, A.S.D. (2018). Energy ideals, visions, narratives, and rhetoric: Examining sociotechnical imaginaries theory and methodology in energy research. *Energy Research & Social Science*, 39, 103-107. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.005>.
- Toffler, A. (1980). *The Third Wave*. New York: William Morrow and Company.
- Velasco Herrejon, P., Bauwens, T. (2020). Energy justice from the bottom up: A capability approach to community acceptance of wind energy in Mexico. *Energy Research & Social Science*, 70, 101711. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101711>.

Governabilità multicentrica nelle Isole Eolie. Il potenziale degli usi civici e della loro rivitalizzazione ai sensi della Legge 168/2017

MARIA LAURA COASSIN

1. L'arcipelago delle Eolie come sistema socio-ecologico complesso

Esistono contesti geografici caratterizzati da fragili equilibri ecologici derivati da una stratificazione secolare di pratiche, norme consuetudinarie e adattamenti. L'arcipelago eoliano costituisce l'archetipo di tale complessità: è infatti uno spazio insulare in cui la sopravvivenza delle comunità è stata storicamente garantita da un sistema di regole vernacolari per la gestione di risorse scarse quali l'acqua, i terrazzamenti e i pascoli, con forme di produzione fondate anche sulla complementarità con le pratiche consuetudinarie di pesca. In questo capitolo tenterò di analizzare la governance territoriale odierna, con lo scopo di verificare se questa consente di mantenere forme di continuità o se, invece, determina una disgiunzione tra il quadro normativo astratto e la prassi territoriale. Tale sforzo è motivato dalle opportunità introdotte con l'approvazione della legge n. 168 del 2017 (appendice 1), che ha riconosciuto i domini collettivi come «ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie», ovvero entità dotate di capacità di autonormazione e deputate alla tutela del paesaggio agro-silvo-pastorale. Nel contesto eoliano, i diritti collettivi appaiono sovente latenti o invisibili, compresi in quella che McGinnis e Ostrom (2014) qualificherebbero come un 'sistema

socio-ecologico' (SES) complesso, in cui sottosistemi di risorse, attori e governance interagiscono in modi non lineari.

La problematicità specifica delle Isole Eolie risiede in un paradosso di gestione: nonostante la sovrapposizione di vincoli di tutela derivanti dall'iscrizione del territorio come Patrimonio UNESCO, nella Rete Natura 2000, e nel quadro di Piani Paesaggistici, il territorio continua a soffrire di un abbandono funzionale progressivo. I terrazzamenti storici crollano e le pratiche di raccolta delle acque si perdono non per assenza di leggi, ma per l'assenza di un soggetto sociale che ne curi la manutenzione ordinaria. Gli 'usi civici' alle Eolie, storicamente, non erano solo diritti di legnatico o pascolo, ma un complesso sistema di gestione condivisa delle infrastrutture idriche (cisterne) per l'acqua piovana, di manutenzione dei versanti o di accesso regolato ai pascoli comunali. Come evidenziato da Maffei (2013) in relazione alle pratiche di sussistenza e alla gestione delle risorse idriche, e come confermato dalle analisi sulle criticità territoriali contenute nel Piano di Gestione UNESCO (2008), questo patrimonio di pratiche è oggi eroso dal ruolo di gestione territoriale sempre più assegnato agli enti governativi nazionali e regionali, cosa che ha deresponsabilizzato la comunità rispetto alla cura del territorio.

L'interesse per questa tematica non è meramente teorico, ma deriva anche dalla preoccupazione della popolazione locale, espressa attraverso aneddoti e memorie locali sulla perdita di un sapere gestionale antico. Si tratta di questioni che avevano da tempo attirato la mia attenzione nella posizione di osservatrice esterna, ma che sono state rafforzate dalla lettura del romanzo *Agata del vento* di Francesca Maccani. Si tratta di un'opera che restituisce con vividezza la complessità e l'atmosfera di un'insularità in cui la sopravvivenza era legata a un patto collettivo con la natura. È proprio per indagare la discrepanza tra quella 'vita vissuta' e l'attuale normativa che il presente saggio adotta la lente teorica della governance policentrica. Questo concetto, elaborato in modo specifico per lo studio dei beni comuni, non si limita a descrivere una mera pluralità di autorità, ma risponde ad una definizione rigorosa. Come osservano Carlisle e Gruby (2019: 932), riprendendo le seminali intuizioni di Vincent Ostrom (Ostrom et al. 1961), la policentricità connota una forma complessa di governance in cui «molteplici centri decisionali, ciascuno operante con un certo grado di autonomia», non agiscono in isolamento, ma si costituiscono come sistema

nel momento in cui «si prendono reciprocamente in considerazione in relazioni competitive e cooperative». Nelle Eolie, tale architettura policentrica è evidente *de facto* ma appare istituzionalmente asimmetrica. Enti sovranazionali, reti di conservazione europee, autorità regionali e amministrazioni comunali insistono sul medesimo territorio, generando quella sovrapposizione di giurisdizioni che Andersson e Ostrom (2008: 71, 73, 80) identificano come tratto distintivo, ma potenzialmente problematico, dei regimi decentralizzati. Sebbene la teoria suggerisca che i sistemi policentrici offrano vantaggi specifici quali una maggiore «capacità adattiva», il caso eoliano dimostra come la molteplicità degli attori, in assenza di coordinamento e di radicamento locale, possa tradursi in frammentazione e vulnerabilità.

La tesi che avanza è che tale disfunzionalità derivi dall'assenza di uno dei livelli fondamentali del sistema policentrico: quello delle istituzioni locali robuste. Come ammonisce Elinor Ostrom (2010: 552), affrontare i problemi globali richiede un approccio multiscalare in cui le unità di governance di scala piccola e media svolgano un ruolo attivo. Senza un coinvolgimento attivo ed istituzionalizzato di questi attori di base, i sistemi di governance rischiano di mancare di informazioni necessarie per adattarsi e di motivazioni per cooperare. In tal senso, richiamando la distinzione operata da Borrini-Feyerabend e Hill (2015: 171) sulle politiche di conservazione della natura, è necessario spostare l'attenzione dal mero management (le azioni tecniche di gestione) alla governance intesa come processo politico che determina «chi decide gli obiettivi, come perseguirli e come viene esercitata l'autorità».

2. Governance policentrica e analisi istituzionale

L'analisi delle dinamiche che governano il paesaggio eoliano richiede l'adozione di un apparato teorico capace di cogliere le sfumature della gestione collettiva. L'indagine qui proposta evita la dicotomia classica tra Stato e Mercato, abbracciando una prospettiva istituzionalista che riconosce la capacità generativa delle comunità locali. Questa ricerca costruisce le proprie fondamenta sull'intersezione tra la teoria della governance policentrica, i principi di progettazione istituzionale e la critica alla leggibilità statale.

Per decenni, la politica ambientale è stata dominata dalla metafora della ‘tragedia dei beni comuni’ (Hardin 1968), secondo cui gli individui, agendo razionalmente nel proprio interesse, distruggono le risorse condivise se non coerciti da un’autorità centrale o dalla privatizzazione. Elinor Ostrom (1990) ha decostruito empiricamente questo dogma, dimostrando che le comunità sono in grado di autogovernare le risorse comuni sviluppando istituzioni robuste, regole di monitoraggio e sanzioni proporzionate, senza l’intervento di leviatani esterni. Nel contesto contemporaneo globalizzato, tuttavia, le comunità non operano nel vuoto istituzionale; per analizzare la realtà eoliana, in cui le pratiche locali si intrecciano con normative sovranazionali, è dunque necessario il concetto di governance policentrica. Come già ricordato, un sistema policentrico funzionale si definisce attraverso due attributi: la presenza di molteplici centri decisionali sovrapposti con autonomia, e la capacità di questi centri di interagire attraverso processi strutturati di cooperazione e risoluzione dei conflitti (Carlisle e Gruby 2019). La superiorità del policentrismo rispetto al monocentrismo statale risiede nella capacità di gestire l’informazione dispersa: i decisori remoti non dispongono della conoscenza locale necessaria per adattare le regole alle specificità ecologiche di ogni isola.

Per mappare le interazioni concrete tra l’uomo e l’ambiente, si è fatto riferimento al framework dei sistemi socio-ecologici di McGinnis e Ostrom (2014). Senza appesantire l’analisi con una descrizione tassonomica, utilizziamo questo strumento per evidenziare le interazioni dinamiche tra il sistema di risorse (l’arcipelago vulcanico), le unità di risorse (acqua, suolo), il sistema di governance e gli attori coinvolti. L’utilità del framework risiede nell’evidenziare come le regole di un sistema di governance possano facilitare o ostacolare le capacità di autorganizzazione degli attori, consentendo una lettura delle dinamiche territoriali non statica ma evolutiva.

Per valutare, invece, la robustezza delle istituzioni locali, è utile fare riferimento ai *design principles* identificati da Ostrom (1990). Tra questi, particolarmente rilevante per l’analisi qui proposta è il principio del ‘monitoraggio e sanzioni graduate’. La presenza di sorveglianti responsabili verso gli utenti, o utenti essi stessi, capaci di applicare sanzioni proporzionate, è essenziale per mantenere la fiducia nel sistema. L’assenza di questi meccanismi, spesso erosi da

interventi statali che impongono regole uniformi, porta al collasso della cooperazione locale. Come nota Gatto (2022), la resilienza dei *commons* dipende dalla capacità di mantenere queste regole vive, non cristallizzate in norme burocratiche.

Un errore comune è confondere il policentrismo con la semplice decentralizzazione amministrativa. Andersson e Ostrom (2008) avvertono che trasferire poteri ai governi locali non garantisce automaticamente una migliore gestione delle risorse; dimostrano invece, attraverso la loro analisi comparativa, che i politici locali sono motivati a investire nella conservazione solo se affrontano una struttura di incentivi positiva, derivante dalla pressione dal basso dei cittadini e dal supporto “dall’alto”. Nelle Eolie, la frammentazione istituzionale crea spesso incentivi perversi che portano al disinteresse per la manutenzione del territorio. Per superare questa stasi, è utile considerare le riflessioni recenti sulla governance per la conservazione della natura, molto utili alla luce del quadro specifico delle riserve naturali e dei siti della Rete Natura 2000 che caratterizzano le isole. In particolare, Borrini-Feyerabend e Hill (2015) delineano la governance di Tipo D, ovvero quella messa in campo da popoli indigeni e comunità locali sulla base della loro stretta interazione con il territorio, una realtà internazionalmente delineata anche in termini di presenza di ‘territori di vita’ (Borrini-Feyerabend, Jaeger 2024).

Infine, per comprendere l’invisibilità storica degli usi civici, è utile fare riferimento all’analisi di James C. Scott (1998). Scott argomenta che lo Stato moderno deve rendere i territori ‘leggibili’ attraverso semplificazioni, come nel caso della produzione di mappe catastali e zonizzazioni. Questo processo è ostile alla *métis*, la conoscenza pratica e situata dei contadini. Nelle forme di rappresentazione territoriale costruite dallo Stato moderno non compaiono, per esempio, i muretti a secco, nonostante il ruolo cruciale che essi svolgono nell’ecologia delle Isole Eolie. Vengono quindi ignorati nelle politiche attive e, di conseguenza, la loro manutenzione viene abbandonata. In questo quadro, il riconoscimento giuridico degli usi civici con la Legge 168/2017 e la loro integrazione in un sistema policentrico non è un atto di ‘folklore giuridico’, ma una strategia per reintrodurre nel sistema di governance quella *métis* necessaria per monitorare e affrontare i cambiamenti ambientali in tempo reale.

3. Genealogia dei commons eoliani

La rappresentazione del paesaggio eoliano non può essere ridotta a una semplice cronaca di adattamento e abbandono. Essa rappresenta il ciclo vitale di un sistema di governance che, per secoli, ha operato secondo logiche vernacolari di auto-organizzazione per poi entrare in crisi sotto la pressione di trasformazioni demografiche e istituzionali. Adottando un approccio storicista attento ai processi diacronici, possiamo leggere questa traiettoria attraverso le fasi di evoluzione, di crisi e di tentata riorganizzazione del sistema socio-ecologico, richiamando utilmente il modello dell'*adaptive cycle* di C.S. Holling rievocato in Folke et al. (2005) per descrivere i cambiamenti occorsi.

L'equilibrio vernacolare

Prima delle grandi trasformazioni del Novecento, l'arcipelago eoliano incarnava un archetipo di gestione comunitaria delle risorse riconducibile alla governance di tipo D menzionata nel paragrafo precedente. In questo assetto, la scarsità idrica e l'orografia vulcanica hanno favorito lo sviluppo di istituzioni robuste, basate su una conoscenza profonda del territorio. Gli 'usi civici' alle Eolie non erano codici scritti, ma pratiche di vita quotidiana, sedimentate in una memoria collettiva che trova riscontro trasversale nelle fonti: dalle monumentali indagini ottocentesche dell'Arciduca Luigi Salvatore d'Austria (1893-1897), alle ricerche antropologiche di Macrina Marilena Maffei (2013), fino alla recente narrativa di Francesca Maccani (2024) e alle conferme emerse nei colloqui informali con la popolazione locale. In questo contesto, il paesaggio terrazzato e le reti di cisterne costituivano infrastrutture ecologiche mantenute attraverso regole d'uso precise: i confini delle proprietà e delle pertinenze comuni erano chiari nella memoria locale, il monitoraggio era reciproco e a basso costo, grazie alla visibilità sociale in comunità ristrette, e le sanzioni per chi sprecava acqua o trascurava i muretti erano graduate e applicate dalla comunità stessa. Questa fase esemplifica la *métis* descritta da Scott (1998): una capacità pratica di adattarsi alla microvariabilità del suolo vulcanico, invisibile allo Stato ma essenziale per la stabilità idrogeologica.

La rottura storica

L'equilibrio stabilito in secoli di interazioni si è rotto a seguito di un evento storico determinante: l'emigrazione di massa del XX secolo. Questo fenomeno ha causato non solo lo spopolamento demografico, ma anche l'erosione di quella memoria collettiva necessaria per gestire i delicati equilibri dell'ecosistema insulare. In questa fase critica, è emersa la fragilità intrinseca di ciò che Ernesto Mazzetti definisce il 'paesaggio insulare': un paesaggio che non è natura selvaggia, ma un'opera costruita che richiede una manutenzione costante (Mazzetti 2001). Come nota Mazzetti, l'abbandono delle campagne ha rivelato che la conservazione del 'mito' estetico dell'isola non poteva prescindere dalla presenza umana attiva, che ne aveva modellato le forme. Contemporaneamente, il sistema di governance formale ha fallito nel colmare il vuoto. Secondo l'analisi di Andersson e Ostrom (2008), i governi locali, privi di incentivi politici e fiscali adeguati in un sistema centralizzato, non hanno investito nella manutenzione di risorse come i muretti a secco, opere che non generavano entrate immediate. Ciò ha comportato il degrado del capitale naturale.

La riorganizzazione mancata

La fase attuale, caratterizzata dalla patrimonializzazione UNESCO e dall'avvento del turismo, rappresenta un tentativo di riorganizzazione del sistema basata su nuovi valori. Tuttavia, questo processo ha generato un effetto di spiazzamento istituzionale (*institutional crowding-out*), un fenomeno ben analizzato da Paola Gatto (2022). L'imposizione di vincoli paesaggistici rigidi dall'alto ha spesso delegittimato le pratiche locali residue, trasformando i residenti da custodi attivi in utenti passivi. Come evidenziato nel documento di Integrazione al Piano di Gestione UNESCO delle Eolie (2008), la gestione del sito risente di criticità strutturali legate alla frammentazione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi dei comuni, della regione, e dello Stato, e della difficoltà di armonizzare le esigenze di tutela con quelle socio-economiche locali. Senza un reale coinvolgimento della comunità, si rischia di creare *paper parks* (parchi di carta), simili a quelli descritti da Djosetro e Arts nel caso delle aree costiere del Suriname, dove la conservazione è dichiarata sulla carta ma assente nella realtà ecologica per mancanza di legittimazione sociale (Djosetro e Arts 2024).

La latenza dei diritti

Oggi, gli usi civici eoliani vivono una condizione di latenza. Esistono giuridicamente come “ordinamenti primari” grazie alla Legge 168/2017, ma mancano delle strutture operative per agire. Come sottolineato in un *policy brief* da poco sviluppato (RuComItaly 2025)¹, senza la costituzione formale di enti esponenziali i diritti collettivi rimangono privi di voce e di capacità amministrativa. La costituzione degli enti esponenziali delle comunità locali ai sensi della Legge 168/2017 non sarebbe dunque un atto nostalgico, ma un vero e proprio processo di riattivazione istituzionale per ristabilire quella vitalità della governance (Borrini-Feyerabend, Jaeger, 2024) che si fonda sulla connessione funzionale tra attori, livelli decisionali e settori. Solo reintegrando formalmente le comunità locali nel sistema decisionale, passando da una governance puramente statale a una governance condivisa o comunitaria riconosciuta, sarà possibile avviare una nuova fase di resilienza socio-ecologica.

4. Un policentrismo asimmetrico

L'analisi dell'assetto governativo odierno delle Isole Eolie rivela una configurazione che Carlisle e Gruby (2019) definirebbero di ‘policentrismo frammentato’: una densità di centri decisionali che, pur insistendo sul medesimo territorio fisico, operano su piani di realtà divergenti. Non si tratta solo di una sovrapposizione burocratica, ma di un conflitto ontologico tra la visione ‘mitica’ e statica dell’arcipelago e la sua realtà socio-economica dinamica.

Per comprendere la radice culturale dell’attuale governance, è imprescindibile fare riferimento all’analisi di Ernesto Mazzetti. Egli evidenzia come le isole minori siano state storicamente vittime di una mitizzazione esterna che le ha ridotte a luoghi di mera contemplazione estetica. Questa visione ha informato la pianificazione territoriale, cristallizzandosi in strumenti quali il Piano Territoriale Paesistico (PTP). Il PTP, emanato dalla Regione Siciliana, ha imposto un regime di tutela vincolistica che, pur necessario per

¹ Il testo del policy brief è fornito in appendice a questo volume.

arginare la speculazione edilizia, ha spesso ignorato la natura di manutenzione attiva del territorio. La salvaguardia si è tradotta in una ‘mummificazione’ dell’esistente, scollegando la tutela dalla vita produttiva della comunità. Paradossalmente, questo approccio rigido ha favorito fenomeni di *resilience grabbing*: i vincoli burocratici sono diventati barriere all’ingresso per i piccoli proprietari locali, incapaci di sostenere i costi di conformità, favorendo invece élite esterne o interessi speculativi capaci di navigare la complessità amministrativa per acquisire fondi e immobili di pregio, sottraendoli al controllo comunitario.

Questa disconnessione tra vincoli formali e realtà locale non è un’anomalia eoliana, ma un rischio tipico delle aree protette gestite in modalità top-down. Come già richiamato, il caso studio sulle Aree Protette Costiere del Suriname offre un parallelismo illuminante. In quel contesto, l’istituzione di riserve naturali gestite centralmente, senza il coinvolgimento reale delle comunità locali nella definizione delle regole d’uso, ha portato alla creazione di ‘parchi di carta’. Nelle Eolie, si osserva una dinamica analoga anche nella gestione delle risorse marine. L’istituzione di Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS), citati nell’Indice del Piano di Gestione UNESCO, rischia di riprodurre questo fallimento se non integrata con i saperi locali. I tentativi di istituire Aree Marine Protette (AMP) hanno spesso incontrato la resistenza dei pescatori artigianali, che percepiscono la conservazione come un’imposizione esogena che criminalizza le loro pratiche di sussistenza; tuttavia, recenti esperimenti di co-gestione a Salina, supportati da organizzazioni come la Blue Marine Foundation², dimostrano che quando i pescatori vengono coinvolti come ‘custodi’ e non trattati come predatori, il monitoraggio diventa efficace e il *paper park* si trasforma in una risorsa gestita.

² Il progetto di co-gestione della pesca tra Blue Marine Foundation (BLUE) e Aeolian Islands Preservation Fund (AIPF) a Salina e Stromboli è un caso molto noto e di successo, che ha creato un Codice di buona condotta per la pesca responsabile, coinvolgendo i pescatori artigianali nello sviluppo di pratiche sostenibili come il rispetto delle taglie minime, la limitazione di attrezzi specifici e la protezione di specie chiave, creando un modello *win-win* tra conservazione e attività di pesca, come dimostrato dal progetto Salina Isola Blu.

L'analisi documentale del Piano di Gestione UNESCO e della sua Integrazione svela un'architettura istituzionale ipertrofica. La gestione del territorio è parcellizzata tra una miriade di enti: i quattro comuni eoliani (Lipari, Malfa, Leni, Santa Marina Salina), la Regione Siciliana, il Ministero dell'Ambiente e persino il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le cui competenze sui collegamenti marittimi impattano decisamente sulla capacità di carico antropico delle isole e che, attraverso i recenti Piani dello Spazio Marittimo (MIT 2024) per l'area Tirreno-Mediterraneo Occidentale, impone una pianificazione strategica dell'uso del mare (trasporti, energia, protezione) che si sovrappone ai vincoli locali e UNESCO, creando una griglia normativa densissima ma spesso scollegata dalle esigenze della micro-pesca artigianale. Questa proliferazione di attori configura una situazione che Andersson e Ostrom (2008) definiscono un problema di coordinamento in assenza di meccanismi di risoluzione dei conflitti. I sindaci eoliani si trovano spesso stretti in una morsa: da un lato i vincoli sovraordinati del PTP, dell'UNESCO e, ora, della Pianificazione Spaziale Marittima che limitano lo sviluppo, dall'altro le pressioni di un elettorato che chiede servizi e opportunità economiche. In assenza di enti esponenziali che rappresentino l'interesse collettivo di lungo periodo, mancano gli incentivi politici per attuare politiche di resilienza impopolari ma necessarie, e in questo vuoto di potere e di controllo sociale possono inserirsi dinamiche distorsive, in cui la gestione dei servizi essenziali (come l'approvvigionamento idrico via nave o il ciclo dei rifiuti) diviene terreno fertile per inefficienze e opacità, sottraendo ulteriori risorse alla comunità.

In definitiva, il sistema di governance attuale appare come un gigante dai piedi d'argilla. È policentrico nella forma, essendo costituito da una molteplicità di enti, ma monocentrico nella sostanza, in quanto il potere decisionale resta relegato lontano dal territorio. Ignorando la lezione di Mazzetti sulla specificità del paesaggio insulare e trascurando i rischi dei modelli *top-down* evidenziati dal caso del Suriname, l'attuale assetto condanna le Eolie a una lenta erosione. La frammentazione non si risolve aggiungendo un altro tavolo tecnico burocratico, ma, in linea con i principi definitori dei 'territori di vita' promossi dal Consorzio ICCA, riconoscendo che la conservazione attiva richiede il conferimento di diritti e responsabilità alle comunità che abitano e modellano l'arcipelago quotidianamente.

5. Riattivare la vitalità della governance

L'indagine condotta sulle dinamiche istituzionali dell'arcipelago eoliano ci restituisce l'immagine di un sistema bloccato in una 'trappola della complessità': l'ipertrofia normativa e la sovrapposizione di vincoli eterodiretti non hanno generato una maggiore tutela, ma una deresponsabilizzazione diffusa. La diagnosi evidenzia che il problema non risiede nella mancanza di regole, bensì nell'assenza di soggetti sociali legittimati a farle vivere. La via d'uscita da questa impasse non può essere cercata in un'ulteriore centralizzazione, che accentuerebbe quel distacco tra decisore e territorio evidenziato da Scott; la soluzione risiede nel completamento dell'architettura policentrica attraverso il ripristino del suo livello fondante: le istituzioni comunitarie. La Legge 168/2017 offre lo strumento giuridico positivo per operare tale trasformazione. Riconoscendo i domini collettivi come ordinamenti giuridici primari, la legge consente alle comunità di costituirsi in enti esponenziali e, come raccomandato nel Policy Brief del progetto RuComItaly già citato, la costituzione di tali soggetti è il prerequisito tecnico per trasformare una popolazione indistinta in una comunità capace di agire legalmente come interlocutore della pubblica amministrazione. Tali enti possono agire come *nested enterprises* (istituzioni annidate), secondo l'ottavo principio di Ostrom (1990); possono farsi carico della gestione capillare del territorio, dalla manutenzione dei sentieri al recupero dei terrazzamenti, con una flessibilità e un costo di transazione che nessuna burocrazia pubblica centralizzata potrebbe eguagliare.

La logica della riattivazione comunitaria non deve arrestarsi alla linea di costa. Sebbene gli usi civici siano storicamente legati alla terra, il principio di governance policentrica è pienamente applicabile alle risorse marine. Applicare una governance di Tipo D (comunitaria) significa riconoscere i pescatori locali non come semplici prelevatori, bensì come custodi, in linea con quanto teorizzato da Borri-Feyerabend e Hill (2015). Il caso dell'Area Marina Protetta di Torre Guaceto (Puglia) offre un modello empirico di successo in tal senso: qui, il coinvolgimento diretto dei pescatori artigianali nelle decisioni di gestione e monitoraggio ha trasformato potenziali bracconieri in 'sentinelle' del mare, portando a un incremento documentato degli

stock ittici e del reddito locale (Guidetti, Claudet 2010). Integrare questo modello nelle Eolie, superando la logica dei *paper parks* osservata in Suriname, consentirebbe di legittimare socialmente i vincoli di tutela, rendendoli efficaci.

In conclusione, il futuro delle Isole Eolie dipende dalla capacità di passare da un modello di conservazione statica a un modello di governance adattiva. Un parallelismo illuminante è quello con l'isola greca di Samothraki, che condivide con l'arcipelago eoliano fragilità strutturali identiche: scarsità idrica, erosione del suolo dovuta al sovrappascolo e alla pressione turistica stagionale. Come documentato da Fischer-Kowalski et al. (2011), Samothraki ha affrontato queste sfide non imponendo vincoli dall'alto, bensì avviando un processo di transizione socio-metabolica basato sulla ricerca partecipativa. Questo percorso ha trasformato il conflitto tra allevatori locali e vincoli ambientali in un patto di gestione comunitaria, portando l'isola a divenire Riserva della Biosfera UNESCO attraverso un processo che ha messo al centro la gestione sostenibile dei pascoli comuni e la riduzione del carico turistico, dimostrando come le piccole isole possano fungere da avanguardie della sostenibilità (Petridis e Fischer-Kowalski 2016). Riattivare gli usi civici alle Eolie significa replicare questo modello: reiniettare nel sistema amministrativo quella ridondanza istituzionale necessaria ad assorbire gli shock futuri, come suggerito da Gatto (2022). Non si tratta di un ritorno nostalgico al passato, ma di un'innovazione che allinea l'Italia alle migliori pratiche mediterranee. Solo restituendo alle comunità la responsabilità materiale del proprio paesaggio sarà possibile trasformare l'attuale policentrismo asimmetrico in un sistema funzionante.

Bibliografia

- Andersson, K.P., Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sci*, 41, 71–93. <https://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6>
- Borrini-Feyerabend, G., Hill, R. (2015). Governance for the Conservation of Nature. In G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary, I. Pulsford (a cura di), *Protected Area Governance and Management* (pp. 169–206). ANU Press. <https://doi.org/10.70841/VY54762>
- Borrini-Feyerabend, G., Jaeger, T. (2024). *Territories of life. Exploring vitality of governance for conserved and protected areas*. ICCA-GSI with ICCA Consortium, IUCN and UNDP GEF SGP. <https://volume.territoriesoflife.org/>
- Carlisle, K., Gruby, R.L. (2019). Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927-952. <https://doi.org/10.1111/psj.12212>
- Djosetro, M., Arts, B. (2024). How Polycentric Governance Affects Nature Conservation in Practice: The Case of Two Coastal Protected Areas in Suriname. *International Journal of the Commons*, 18. <https://doi.org/10.5334/ijc.1302>
- Fischer-Kowalski, M., Pallua, I., Xenidis, L., Singh, S. (2011). Transforming the Greek Island of Samothraki into a UNESCO Biosphere Reserve: An experience in Transdisciplinarity. *Gaia*, 20(3), 181-190. <https://doi.org/10.14512/gaia.20.3.9>
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review Environment and Resources*, 30, 441-473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Gatto, A. (2022). Polycentric and resilient perspectives for governing the commons: Strategic and law and economics insights for sustainable development. *Ambio*, 51, 1921–1932. <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01719-x>
- Guidetti, P., Claudet, J. (2010). Comanagement Practices Enhance Fisheries in Marine Protected Areas. *Conservation Biology*, 24, 312-318. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2009.01358.x>

- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Luigi Salvatore d'Austria (1893-1896). *Die Liparischen Inseln*. Praga: Heinrich Mercy. [Ed. it. P. Paino, *Le Isole Eolie, Centro Studi Eoliani*, 1977-1987].
- Maccani, F. (2024). *Agata del vento: Un romanzo di mare e di cielo*. Milano: Rizzoli.
- Maffei, M. (2013). *Donne di mare*. Bologna: Pungitopo Edizioni.
- Mazzetti, E. (2001). Caratteri, mito e salvaguardia dei paesaggi insulari. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 12(6), 405-430.
- McGinnis, M. D., Ostrom, E. (2014). Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. *Ecology and Society*, 19(2). <http://www.jstor.org/stable/26269580>
- MIT. (2024). *I Piani dello Spazio Marittimo italiani - Area Marittima "Tirreno-Mediterraneo Occidentale": Sintesi*. Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550-557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Petridis, P., Fischer-Kowalski, M. (2016). Island Sustainability: The Case of Samothraki. In: H. Haberl, F. Krausmann, W. Lucht, M. Fischer-Kowalski (a cura di), *Social Ecology. Human-Environment Interactions*, (Vol. 5, pp. 543-554). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-33326-7_28
- Regione Siciliana. (2007). Decreto 8 novembre 2006: Integrazione del decreto 23 febbraio 2001, concernente approvazione del Piano territoriale paesistico dell'arcipelago delle Isole Eolie. *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana*, (11), 1-53.

Regione Siciliana. (2008). Piano di Gestione UNESCO Isole Eolie. Assessorato dei Beni Culturali, Ambientali e della Pubblica Istruzione e Assessorato Territorio e Ambiente.

RuComItaly Project – University of Palermo, University of Padua, University of Trento (2025). *POLICY BRIEF. Valorizzare le proprietà collettive: Raccomandazioni di policy per una efficace implementazione della Legge 168/2017. PRIN 2022 “Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)”*. Etifor – Valuing Nature. https://www.etifor.com/it/wp-content/uploads/sites/2/2025/10/UniPa_RuComItaly_policy-brief_NORD-1.pdf

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven (CT): Yale University Press.

Domini collettivi e usi civici: la battaglia legale degli allevatori estensivi contro il Parco Nazionale D'Abruzzo, Lazio e Molise

DARIO NOVELLINO

1. Introduzione

Quando si parla di parchi nazionali la prima cosa che viene in mente è la fotografia di aree naturali preservate dalla speculazione e da interventi antropici ad alto impatto e dove non solo la natura è protetta, ma anche le attività tradizionali dei residenti locali che con essa hanno convissuto sin da tempi immemorabili. Il 20 maggio del 2020, la Commissione Europea ha adottato la Strategia per la biodiversità, un piano che permetterebbe ai leader mondiali di trasformare il 30 per cento della Terra in aree protette entro i prossimi dieci anni. Sembrerebbe quasi una buona notizia, se non fosse perché, in molte parti del mondo (soprattutto in Africa, Asia e America Latina), la promulgazione di parchi nazionali ed aree protette ha favorito un processo di accaparramento delle terre (land grabbing) attraverso l'espulsione degli abitanti locali, la brutale e violenta repressione di questi da parte di 'rangers' e gruppi armati addestrati all'uopo e per mezzo di norme restrittive che, limitando o proibendo l'uso delle risorse naturali, hanno a poco a poco impoverito le comunità locali, portandole alla fame (Adams, McShane 1992; Brosius, Russell 2003; King 2010).

Per la stragrande maggioranza delle persone, viene naturale associare queste storie di usurpazione a paesi lontani da noi, considerando la nostra bella Italia un''isola felice' dove il rapporto tra

conservazione della natura e salvaguardia dei diritti delle comunità locali è rispettato e tutelato. Tuttavia, proprio negli ultimi anni, tali equilibri sono stati messi in discussione anche nel nostro paese, come dimostra il contenzioso amministrativo in corso che coinvolge alcune associazioni di allevatori estensivi e il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise (PNALM).¹

2. Allevatori ed usi civici attraverso 'le lenti' del parco

La questione degli usi civici e dei domini collettivi si delinea come un tema complesso e sfaccettato che abbraccia le dimensioni giuridica, sociale, economica e interpersonale dei conflitti; pertanto richiede la combinazione di diversi livelli di indagine (Bigaran, Villa 2018; Graziani 2011; Grossi 1998; Nervi 2002). Prima di entrare nel merito della questione, è opportuno definire alcuni concetti fondamentali, alla base delle rimozioni degli allevatori estensivi². Ad esempio, l'uso civico, detto in parole semplici, è quel diritto di godimento collettivo (pascolo, legnatico, caccia, semina...) che spetta ai componenti di una collettività delimitata territorialmente (es. abitanti di un Comune), su terreni sia di proprietà collettiva (demanio civico), sia di proprietà privata ma su cui grava un diritto di uso civico in favore della collettività. Il *corpus* normativo di riferimento è costituito, principalmente, dalla Legge dello Stato 20 novembre 1917, n. 168 (norme in materia di domini collettivi), dalla Legge dello Stato 16/06/1927, n. 1766 e dal relativo Regolamento di attuazione del RD 26/02/1928, n. 332; inoltre, dalle successive norme (nazionali e regionali) in materia di usi civici, nonché dalle precedenti leggi eversive della Feudalità

¹ Per ragioni di tutela della privacy e di responsabilità etica, alcuni riferimenti a persone e casi specifici sono stati anonimizzati. Le ricostruzioni si basano su osservazioni etnografiche, testimonianze, documentazione non pubblica e prese di posizione istituzionali espresse in contesti pubblici, quando non diversamente citabili, utilizzate esclusivamente in forma aggregata e non riconducibile a individui identificabili. L'autore dichiara di non avere conflitti di interesse.

² Il termine 'allevamento estensivo' è utilizzato, in quest'articolo, per definire tutte le forme di allevamento brado/semi-brado, indipendentemente dalla tipologia specifica del bestiame utilizzato.

(Legge 01/09/1806, RD 08/06/1807, RD 03/12/1808, Legge 12/12/1816, RD 06/12/1852, RD 03/07/1861, Ministeriale 19/09/1861, ed altre).

Nel discorso istituzionale del PNALM, la tutela costituzionale dell'ambiente viene assunta come valore primario e fondamentale, in riferimento all'art. 9 della Costituzione. In questa prospettiva, la regolamentazione delle attività economiche nei territori gravati da usi civici viene ricondotta ai principi dell'art. 41, secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e con la tutela dell'ambiente.

Su questa base, la posizione ufficiale del Parco interpreta la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 391/1989) come legittimazione alla possibilità di sottoporre le terre di uso civico incluse in aree protette a regimi di tutela specifici, anche attraverso limitazioni al godimento dei relativi diritti, purché non ne venga compromessa l'esistenza formale.

Nel discorso istituzionale del Parco emerge una tendenza a interpretare alcune rivendicazioni degli allevatori estensivi come espressione di un uso "esclusivo" dei diritti di uso civico. Tale rappresentazione produce una classificazione implicita tra soggetti considerati più o meno legittimi nell'esercizio di tali diritti, introducendo una distinzione simbolica tra posizioni ritenute compatibili con gli obiettivi di tutela ambientale e posizioni percepite come conflittuali o eccessivamente rivendicative.

Questa classificazione si traduce in una rappresentazione dicotomica che oppone la figura del pastore a quella dell'allevatore. Il primo è associato a pratiche di pascolo considerate tradizionali, caratterizzate da una presenza quotidiana sui territori montani, da una relazione diretta con gli animali e da modalità di gestione ritenute ecologicamente compatibili. L'allevatore, al contrario, viene rappresentato come una figura più distante dai cicli naturali del pascolo, legata a sistemi di gestione semi-bradi o stabulati, in cui il controllo sugli animali risulta meno continuo e più mediato.

In questo quadro, la contrapposizione simbolica produce una gerarchia implicita tra forme di allevamento, in cui il pastoralismo ovino è investito di una forte legittimità culturale e ambientale, mentre l'allevamento bovino ed equino tende a essere associato a pratiche percepite come meno sostenibili e maggiormente orientate a logiche di mercato. .

In altre parole, tale classificazione sottende una distinzione netta tra pastori di ovini (quelli che un tempo dominavano le montagne dell'Abruzzo) che seguivano costantemente le proprie greggi, e allevatori di bovini ed equini (spesso provenienti anche da altre regioni limitrofe, e venditori sia di carne che di bestiame). Quest'ultimi sono percepiti dal Parco come soggetti che avrebbero progressivamente occupato spazi precedentemente utilizzati dai pastori locali, tradizionalmente produttori di lana e formaggi, e che, in seguito, avrebbero venduto le proprie pecore per andarsene a lavorare in fabbrica. Alternativamente, alcuni di questi pastori, avrebbero convertito le proprie greggi di pecore in mandrie di vacche e cavalli, unicamente per accedere ai contributi europei della Politica Agricola Comune (PAC). In altre parole, la passione e le conoscenze proprie di un antico mestiere sarebbero state poi rimpiazzate dalle logiche machiavelliche del profitto e dell'interesse personale³.

In questo quadro, il discorso istituzionale tende a leggere le trasformazioni della pastorizia e dell'allevamento estensivo prevalentemente in termini di adattamento storico ed economico, attribuendo un ruolo marginale ai conflitti generati dalle politiche di conservazione. Tale impostazione, tuttavia, rischia di oscurare le tensioni generate dalle modalità concrete di regolazione dell'accesso alle risorse e di alimentare ulteriori processi di polarizzazione tra soggetti che condividono condizioni materiali simili ma vengono simbolicamente collocati in posizioni di legittimità differenti.

In questo senso, la costruzione discorsiva di categorie opposte all'interno del mondo dell'allevamento estensivo contribuisce a irrigidire il campo del confronto, rendendo più difficile l'emergere di spazi di mediazione e di co-gestione delle risorse naturali (Novellino 2024).

Il Parco, sostanzialmente, dimentica che anche la pastorizia e l'allevamento non sono rimasti scevri dagli enormi cambiamenti culturali che hanno attraversato l'Europa ed il nostro paese, dal dopoguerra in poi. È ovvio che, con il collasso del mercato della lana, il calo del

³ È necessario sottolineare che i cavalli, per diversi allevatori, rappresentano una passione di famiglia, talvolta tramandata nel corso di svariate generazioni; quindi, questi animali non possono essere etichettati, sempre e comunque, alla stregua di una più lucrativa opzione economica, ma sono parte di un vero e proprio retaggio culturale.

prezzo del latte, l'aumento delle predazioni da parte di lupi e meticci lupo-cane, le difficoltà burocratiche legate alla costruzione di nuove stalle all'interno del Parco non favoriscono di certo l'allevamento massiccio di pecore. Oggi, questi animali sono meno appetibili rispetto al bestiame di larga stazza (soprattutto mucche), per il quale la Comunità Europea prevede contributi più consistenti. A tutto questo va aggiunta la frequenza scolastica, che sottrae considerevolmente forza lavoro all'interno del nucleo familiare, che in passato era l'entità sociale responsabile della gestione del gregge. Pertanto, le trasformazioni profonde dei modi di allevamento e la scelta di tipologie di bestiame che non richiedono una costante guardiania, vanno tutte inquadrare in un'ottica di adattamento progressivo del pastoralismo alle mutevoli condizioni socio-economiche ed ambientali e, inevitabilmente, a forme di resilienza che hanno consentito all'allevamento estensivo di sopravvivere fino ad oggi, sebbene con modalità nuove e la cui sostenibilità ambientale necessita, periodicamente, di essere monitorata. Tuttavia, esistono elementi inconfutabili che non possono essere trascurati e meritano ulteriori studi. Ad esempio, l'arrivo in Abruzzo di allevatori estensivi e transumanti da regioni limitrofe (Molise e Lazio) non deve essere percepito come una forma di occupazione semi-abusiva di territori sottratti agli allevatori locali. Al contrario, molti di questi allevatori 'di fuori regione' sono andati a colonizzare praterie di montagna, dove il pascolo era già stato abbandonato da alcuni decenni. Ciò ha permesso il ritorno di una serie di servizi ecosistemici che hanno contribuito a migliorare lo stato di queste praterie in abbandono, attraverso la fertilizzazione naturale dei terreni, la riduzione dell'eccesso di biomassa vegetale (potenziale innesco degli incendi estivi) e il ripristino e la manutenzione di opere di antica ingegneria rurale, come muri a secco, pozzi e cisterne. A tutto questo vanno ad aggiungersi modesti benefici per l'economia locale, attraverso l'affitto da parte dei 'nuovi allevatori' di terreni pascolivi, o da privati o dagli stessi Comuni, e la produzione di carni di qualità, potenzialmente fruibili anche alle macellerie locali che ne facessero richiesta. Non per ultimo, la presenza di mandrie e animali domestici nelle praterie di montagna rappresenta un'attrattiva non indifferente per il turismo escursionistico.

Il Parco, però, rigetta le accuse di molti allevatori estensivi, secondo cui il crollo della pastorizia è riconducibile anche alla creazione di aree protette. Invece attribuisce le cause di tale declino esclusi-

vamente ai cambiamenti storici, economici e sociali avvenuti, sempre con maggiore rapidità, dal secondo dopoguerra in poi.

Secondo la posizione del Parco, il declino della pastorizia sarebbe riconducibile principalmente a fattori storici, economici e sociali di lungo periodo, antecedenti alla creazione delle aree protette.

Invece gli allevatori, pur riconoscendo lo stravolgimento socio-economico avvenuto nel loro territorio negli ultimi decenni, non se la sentono di attribuire la fine della pastorizia esclusivamente a queste trasformazioni epocali e ritengono che la presenza del Parco abbia rappresentato, in ogni caso, quella famosa goccia che ha fatto traboccare il vaso. In particolare, Morisi rigetta l'idea che il Parco, a partire dalla sua creazione, sia stato percepito dalla popolazione locale come un trampolino di lancio in un contesto di 'economia pastorale', ormai in declino. Dice Morisi:

La storia del mio paese è stata fatta anche da gente che, fin dall'inizio, si è opposta al Parco per difendere le proprie terre e le proprie attività tradizionali. A testimonianza di questo, ci sono le immagini e le testimonianze di coloro che manifestarono contro il Parco, a cavallo degli anni '70, anche sotto il Comune di Pescasseroli!⁴

Se è vero, che Erminio Sipari (il vero primo artefice del Parco) è stato il promotore di una transizione economica non aggressiva, dal primario al terziario, è pur vero, come racconta Morisi, che quella stessa transizione, nelle mani delle successive dirigenze del Parco, si è tramutata in un vero spintone che ha favorito eccessivamente il turismo rispetto alle attività tradizionali presenti sul territorio, come - appunto - l'allevamento estensivo.

Noi Pescasserolesi, siamo figli di pastori da generazioni, ed anche questa, sarebbe stata una bella storia da raccontare e far conoscere ai turisti. Invece, si è preferito farla morire, basti pensare che nel 1957 esistevano circa 36,000 pecore tra i comuni di Pescasseroli, Opi, Civitella Alfedena e Villetta Barrea e adesso ne rimangono poche decine⁵.

Insomma, secondo gli allevatori, nel corso degli anni il Parco ha contribuito a depotenziare, chirurgicamente, molte delle attività

⁴ V. Morisi, 20 Gennaio 2025, comunicazione personale.

⁵ V. Morisi, 15 Gennaio 2025, comunicazione personale.

consuetudinarie (es. taglio boschivo, pascolo), lasciandole sopravvivere strategicamente - a mo' di 'cartolina' - soltanto in luoghi specifici, come Picinisco, dove si voleva mettere in mostra la coniugazione perfetta tra turismo e cultura tradizionale. Poco importava al Parco se poi, al di fuori di queste bacheche e cartoline preconfezionate e reclamizzate, l'allevamento estensivo, sul resto del territorio, fosse osteggiato da limiti, divieti e vessazioni. Insomma, l'Ente Parco avrebbe dovuto accompagnare le piccole economie di sussistenza ancora esistenti ad affrontare, al meglio, le inevitabili trasformazioni storiche, tutelando per il loro valore culturale, storico ed identitario e per la tipicità delle loro produzioni (es. casearie). Purtroppo, tutto ciò non è avvenuto ed il Parco, invece, ha accelerato la fine di queste piccole realtà locali, le uniche profondamente ancorate al territorio.

A testimonianza di queste dinamiche, diversi allevatori locali riportano casi di progressiva uscita forzata dall'attività pastorale, dovuta all'accumulo di vincoli amministrativi e di procedimenti giudiziari. In un caso emblematico, un anziano pastore, attivo nel territorio di Pescasseroli fino agli anni Ottanta, sarebbe stato costretto a cessare l'attività a seguito di ripetuti contenziosi legati alla realizzazione di strutture di ricovero per il bestiame, nonostante la compatibilità urbanistica dell'area. La perdita di questa esperienza ha rappresentato, per la comunità locale, la fine simbolica della trasmissione intergenerazionale delle conoscenze legate alla transumanza ovina.

3. Le istanze degli allevatori e la difesa legale

Gli allevatori estensivi accusano il Parco di aver acquisito poteri e mansioni che, invece, per legge erano delegati alle Regioni. Tuttavia, come sostengono gli allevatori, né i Comuni e tantomeno i Parchi, nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, possono invadere con norma legislativa la disciplina degli assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli e alienandoli, nemmeno dopo la riforma del Titolo Quinto della Costituzione (sentenza 228/2021 Corte Costituzionale). A maggior ragione, come si potrebbe ignorare la legge n.168 del 2017, che evidenzia la sussistenza di uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e

del paesaggio (sentenza n.46 del 1995). Nello specifico l'art. 3, comma 5 di tale legge recita che "l'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo". Ne consegue che le regole consuetudinarie, al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio, sono parte integrante e l'espressione più tangibile di quelle terre collettive, così come configurate *ab immemorabile*.

Ancor più preoccupante, è il fatto che il Parco sottragga i domini collettivi agli allevatori prendendoli in affitto dai Comuni, con l'appoggio di sindaci. Ciò riduce la superficie pascoliva di cui necessitano gli allevatori, violando i diritti d'uso civico, nonché la legge 168 del 2017. La cosa più preoccupante è che le aree che il Parco oggi chiede in affitto ai Comuni, rientrano - in gran parte - nella perimetrazione di quelle che, dopo l'eventuale approvazione del Piano, potrebbero diventare le future 'riserve integrali', quindi interdette al pascolo.

Recentemente, gli allevatori facenti capo a tre organizzazioni regionali⁶ hanno impugnato legalmente il Piano del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise (PNALM) e presentato ricorso ufficiale al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), proprio per la presunta violazione dei diritti di uso civico da parte dello stesso. La svolta epocale sta nel fatto che le tesi e le istanze degli allevatori contro il Piano del Parco sono state finalmente corroborate anche da giuristi e avvocati di fama nazionale. Il prestigioso avvocato Vincenzo Cerulli Irelli, che difende gli allevatori, non fa alcun sconto al Parco, e smantella ogni certezza di presunta legalità, dimostrando che il procedimento che ha portato alla stesura del Piano è illegittimo, perché afflitto "da gravi ed insanabili vizi".⁷

Per i non addetti ai lavori, il 'Piano del Parco' è lo strumento previsto dalla legge quadro sulle aree protette (legge n. 394/1991) per tutelare i valori naturali ed ambientali, nonché storici, culturali,

⁶ Le associazioni in questione sono la Iura Civium ad Bonum Naturae (Abruzzo), il Comitato degli Agricoltori e Pastori del Territorio (CAAT-Molise) e l'Alleanza dei Pastori Aurunci e Ciociari (APAC-Lazio).

⁷ Ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale Abruzzo - L'Aquila, nell'interesse di Associazione Iura Civium ad Bonum Naturae, ETS, Comitato Allevatori e Agricoltori del Territorio, Alleanza dei Pastori Aurunci e Ciociari, etc., contro L'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise. Avvocati Prof. Vincenzo Cerulli Irelli e Silvia Felicetti; 12/05/2025.

antropologici e tradizionali del territorio dei parchi nazionali. In questo senso, il ricorso contro il piano del Parco, presentato al TAR, parla chiaro, lo svolgimento delle attività agrosilvopastorali:

non si pone di certo in contrasto con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma, anzi, contribuisce a garantirne - così com'è stato sino ad oggi - un'efficace e duratura preservazione, essendo proprio l'interdipendenza tra attività antropica ed ambiente naturale che, nei secoli, ha determinato la costruzione del paesaggio, dovendo la stessa essere perciò mantenuta, proprio a tutela del patrimonio naturale, oltre che socioeconomico, delle aree interessate.

Tra le varie inosservanze, al Parco viene contestato, di non aver assolto all'obbligo di effettuare, in sede istruttoria, un'attenta ricognizione della *qualitas* dei terreni ricompresi nel suo perimetro (cioè l'analisi delle varie classificazioni: demanio statale, demanio regionale, demanio comunale, demanio civico, terreni allodiali, terreni allodiali gravati da diritti di uso civico). Ciò era, infatti, d'obbligo nella fase progettuale della proposta del Piano.

Successivamente, in data 14 settembre/10 ottobre 2022, il Piano del Parco veniva depositato presso le Regioni, le Comunità Montane e i Comuni ai sensi dell'art. 12, co. 4 legge n. 394 del 1991. Tuttavia, come sottolineato nel ricorso, il Piano pubblicato in tale data "non coincideva affatto con il Piano del 2010, ma consisteva in un corpus di elaborati, all'evidenza redatti successivamente". Si trattava, quindi, di un nuovo documento di pianificazione, mai adottato dal Consiglio Direttivo dell'Ente Parco". In aggiunta a tutto ciò, come enfatizzato nel ricorso, il procedimento che ha sotteso la creazione del Piano del Parco non ha garantito trasparenza e partecipazione, ostacolando "la piena ed informata partecipazione da parte delle comunità interessate". Inoltre, viene fatto anche notare che "gran parte dei Comuni non provvedevano... alla pubblicazione sui rispettivi albi pretori dell'avviso di avvio della consultazione, rendendosi necessario procedere ad una seconda pubblicazione, venendo prorogato il termine per la presentazione delle osservazioni".

Ben prima che il ricorso del Parco fosse sottoposto al TAR, gli allevatori avevano fatto di tutto per presentare le loro obiezioni alla dirigenza del PNALM, che, invece, rimaneva silente e indifferente a

esse. Ad esempio, nell'osservazione n. 41 del 10/10/2022, a firma di Virgilio Morisi, presidente dell'Associazione Iura Civium ad Bonum Naturae, veniva evidenziato quanto segue:

in tutte le centinaia di pagine del cumulo di elaborati del 'progetto' di Piano del PNALM non viene trattato, neanche minimamente, l'obbligo che l'Ente Parco ha di fare salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali (comma 5 art. 11 L. 394/1991) ... e non si riconosce alcun ruolo ai titolari della proprietà di larghissima parte del territorio dell'area protetta, neanche con un minimo accenno.

È fondamentale, inoltre, fare riferimento alla posizione istituzionale secondo cui la tutela degli usi civici non sarebbe equiparabile, sul piano costituzionale, a quella del paesaggio, dell'ambiente e della biodiversità. Tale impostazione, tuttavia, risulta difficilmente sostenibile alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, che riconosce agli usi civici e ai domini collettivi una funzione pubblica di rilievo, connessa alla tutela di interessi collettivi e intergenerazionali.

L'inserimento della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'art. 9 della Costituzione, operato con la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, non implica infatti una subordinazione automatica dei diritti di uso civico alle normative ambientali, bensì la necessità di un bilanciamento tra diversi principi costituzionali, tutti dotati di pari dignità.

Sembra quasi di essere ritornati agli anni bui del modello di 'conservazione fortezza', un salto anacronistico nel passato che si fa beffa della stessa legge 168 del 2017, secondo cui il regime giuridico dei beni collettivi resta quello "dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità" e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" (Art. 3, c. 3). Non a caso, da anni, gli allevatori affermano che il PNALM, attraverso pronunciamenti e regolamenti interni, continui ad estendere il suo operato a questioni legate all'uso civico dei domini collettivi che, senza dubbio, non sono di sua competenza. A questo riguardo andrebbe citata anche la sentenza della Corte Costituzionale 228/2021, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una modifica apportata dalla Regione Abruzzo (art. 9, comma 1, lett. c, della L.R. 9/2020) alla propria legge regionale sugli usi civici (L.R.

25/1988), riaffermando - così - che la competenza sul regime civilistico dei beni civici è prerogativa dello Stato e, pertanto, non può essere trasferita alle Regioni, violando l'art. 117, secondo comma, lettera I) della Costituzione. Ne consegue che neppure le Regioni, i Comuni ed enti gestori, inclusi i Parchi, possono legiferare in materia di usi civici introducendo, ad esempio, nuovi criteri relativi all'assegnazione dell'uso civico di pascolo⁸. Va inoltre ricordato che le "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" sono tenute in considerazione dalla nostra legislazione fino a essere sottoposte, persino, a vincolo paesaggistico, come espressamente evidenziato dall'art. 142, comma 1, lettera h) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)⁹. A quest'armamentario di leggi fa eco anche un'altra importante e antecedente sentenza, inerente alla 'causa demaniale n.38/97' vertente tra il Comune di Pescasseroli (PNALM) e un comitato di cittadini. In riferimento a questa, il 'commissario aggiunto', accogliendo positivamente il ricorso di alcuni cittadini di Pescasseroli, fa espressamente riferimento ad una precedente sentenza Rep. n.25, Cron. n. 1213 del 12/4/97 la quale recita che "la normativa speciale che disciplina i poteri dell'Ente Parco non ha abrogato quella che concerne gli usi civici e dunque non può prevalere su quest'ultima, incidendo negativamente sui diritti d'uso civico e sul loro esercizio, in qualche modo espropriandoli"¹⁰. Ne consegue, pertanto, che enti gestori, come il PNALM - pur potendo

⁸ Corte Costituzionale, Sent. 2 Dicembre 2021 n. 228 nel Giudizio di Legittimità Cost. le dell'Art. 9 Comma 1, Lett. C) della Legge Reg. Abruzzo 6 Aprile 2020 n.9 nella parte in cui inserisce il Comma 1-3 Bis, Lettere A), B), C) D), all'art. 16 della Legge AB. Pubblicato in: Giurisdizioni Superiori - Corte Costituzionale, Normative Regione Abruzzo, Pubblicazioni - 03 Dicembre 2021. <https://www.demaniocivico.it/giurisdizionisuperioricostituzionale/>

⁹ Le università agrarie sono enti privati e forme associative aventi varie denominazioni (università, comunanze, partecipanze, associazioni agrarie) che tuttora amministrano beni di uso civico e, quindi, le terre di proprietà collettiva (*universitas*). Rappresentano le vestigia di un'epoca passata e sono un bene culturale, non solo ai sensi dell'articolo 146 del T.U. n. 490/99, ma soprattutto ai sensi dell'articolo 4 del medesimo "in quanto testimonianza avente valore di civiltà".

¹⁰ Commissario Regionale per il Riordinamento degli Usi Civici in Abruzzo; cron. 1690. Causa demaniale n.38/97 vertente il Comune di Pescasseroli - P.N.A.: Salta-relli Roberto - Visci Francesco.

esercitare il controllo sulle attività di gestione del Parco - non hanno il potere di regolamentare il diritto d'uso civico e non possono adottare misure volte a comprimerlo.

La subordinazione della Regione Abruzzo rispetto alle decisioni del PNALM era cosa già nota. Va evidenziato, infatti, che con delibera n. 1 del 10 febbraio 2023 del Consiglio direttivo, l'Ente Parco prendeva atto dei pareri resi in sede di VAS (Valutazione Ambientale Strategica), nonché delle osservazioni accolte dalla Commissione appositamente nominata, sulle quali, invece, non si erano pronunciate le Regioni che, in ogni caso, 'non possono invadere con norma legislativa, la disciplina degli assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli' (Sent. 113/2018 – mass. 41129). La cosa più grave è che, nell'elenco degli allegati a tale delibera, compariva per la prima volta, l'elaborato denominato 'Linee guida per la gestione pascoliva e relative cartografie' che non apparteneva al compendio dei documenti pubblicati come proposta di Piano del Parco. Come già citato nel ricorso al TAR, a firma degli avvocati Cerulli Irelli e Silvia Felicetti:

la Regione Abruzzo, con determina dirigenziale, anziché pronunciarsi sulle osservazioni, si limitava a 'condividere' i pareri resi dalla Commissione istituita dall'Ente Parco, prendeva atto delle modifiche agli elaborati del Piano approvate dal Consiglio direttivo del Parco e trasmetteva ai Comuni interessati gli elaborati del Piano e lo Schema d'Intesa da sottoscrivere e lo Schema di deliberazione di Comuni.

Va inoltre fatto notare che, benché i Consigli Regionali delle Regioni Abruzzo e Molise abbiano approvato il Piano del Parco, manca - sino ad oggi - una delibera di approvazione da parte della Regione Lazio.

Il ricorso al TAR, presentato dagli allevatori, mette in evidenza il contesto totalmente anomalo che ha caratterizzato la stesura del Piano del Parco come, ad esempio, un processo di zonazione che, con le sue norme tecniche di attuazione (NTA), "ha precluso in numerose aree e significativamente limitato in altre le tradizionali attività agrosilvopastorali da parte dei 'cives'...imponendo vincoli che si traducono e si risolvono in un illegittimo mutamento di destinazione

d'uso". La difesa legale degli allevatori, attraverso l'avvocato Cerulli Irelli, parla chiaro, si prefigura per il PNALM la:

"violazione e/o falsa applicazione della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e successive integrazioni, della legge 20 novembre 2017 n. 168, del regime 'demaniale' a tutela delle terre in uso civico quale delineato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 5, della stessa Legge 394/1991".

Nel ricorso presentato al Tribunale Amministrativo Regionale vengono contestate al PNALM diverse presunte violazioni normative e procedurali. In particolare, il ricorso richiama: (1) la presunta violazione dell'art. 12 della legge n. 394/1991, nonché dei principi di pubblicità, trasparenza, buona fede e leale collaborazione (art. 1 della legge n. 241/1990), con riferimento all'inadeguata valutazione delle osservazioni presentate e alla tutela dei diritti di uso civico; (2) la presunta violazione dell'art. 12, commi 4 e 6, della legge n. 394/1991, in quanto il Piano approvato dalle Regioni Abruzzo e Molise non sarebbe stato adottato dal Consiglio Direttivo dell'Ente Parco né sottoposto al parere favorevole della Comunità del Parco; (3) la presunta violazione dell'art. 11-bis della legge n. 394/1991 per omessa elaborazione del Piano pluriennale economico-sociale; (4) eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e vizio di motivazione.

Nel ricorso al TAR contro il piano del Parco presentato dagli allevatori di tre regioni e dalle loro rispettive organizzazioni, si segnala ulteriormente che "i diritti di uso civico spettanti alle comunità locali gravano anche su importanti estensioni di terre di proprietà privata che, a loro volta, usufruiscono del medesimo regime di tutela". In questo senso, il caso di Pescasseroli è esemplare. Qui - com'è affermato nel ricorso:

terreni oggi di natura privata, sui quali però residua il gravame di uso civico, sono presenti in tutto l'ambito territoriale e, di conseguenza, i diritti di uso civico si estendono oltre la percentuale di territorio demaniale, facendo sì che, escluse le aree edificate e quelle a stretto servizio di esse e della vita urbana dei centri abitati presenti nel Parco, praticamente tutto il restante territorio, che sia di natura demaniale civica o no, è soggetto ad uso civico.

4. Un altro pastoralismo è possibile?

La battaglia per il ritorno alla legalità e contro la gestione accentratrice del PNALM conta sull'alleanza di tre associazioni di allevatori, tutte legalmente registrate e che si sono ulteriormente costituite nel 'Coordinamento Nazionale Allevatori di Montagna e Pastori d'Italia' (CONAPI), a cui fanno riferimento altre organizzazioni provenienti dalla Campania, dalla Toscana e dal Piemonte. Il convegno "Domini collettivi, Biodiversità e Territori di Vita: Custodi Locali, Dialogo Nazionale e Connessioni Globali" tenutosi a Geraci Siculo (Palermo), il 19-20 Luglio 2025, ha poi creato i presupposti per triangolare queste alleanze con ulteriori forme di collaborazione internazionale e nazionale, come ad esempio con il Consorzio ICCA e la Rete Italiana Territori di Vita.

Oltre alla battaglia legale, gli obiettivi a lungo termine che le varie associazioni di allevatori estensivi si sono posti vertono sulla necessità di identificare forme di gestione innovativa dei sistemi agropastorali locali, nonché di affrontare le dinamiche legate al cambiamento intergenerazionale e al drastico calo delle piccole aziende zootecniche, ormai non più in grado di competere con la produzione intensiva di carni e formaggi. Tra gli obiettivi futuri, c'è anche quello di valutare l'impatto delle politiche nazionali e dell'UE sulla *governance* dei pascoli, per individuare nuove strategie economiche che favoriscano la resilienza dell'allevamento estensivo e il ripopolamento dei borghi rurali. In riferimento a tutto questo, azioni specifiche per il miglioramento aziendale saranno fondamentali, con interventi strutturali mirati e l'adeguamento delle stesse aziende alle nuove norme di sicurezza. Una cosa è certa: se si creasse un reddito distribuito, anche la conflittualità tra l'Ente Parco e gli allevatori andrebbe a diminuire. E quindi una delle prime cose a venire in mente è la promozione di prodotti tipici del territorio. All'interno del Parco, il Comune di Picinisco è l'unico a vantare una DOP (denominazione di origine protetta) per il pecorino. Tuttavia, tra tutte le aziende residenti in questo Comune, solo due o tre hanno aderito alla DOP. Molto probabilmente, la non aderenza di molte piccole imprese zootecniche alla DOP è legata al fatto che il pecorino, a Picinisco, è comunque una produzione di nicchia, e quindi limitata. Forse, i pastori locali temono che l'aderenza al

marchio, anziché portare benefici, possa gravarli d'ulteriori incombenze burocratiche. In definitiva, non sarà, certo, solo la creazione di marchi e filiere di mercato a risollevare l'economia pastorale, come afferma lo stesso Morisi, ci vorrebbero - invece - misure economiche decise a sostegno del settore:

gli allevatori estensivi, all'interno del Parco, hanno problemi strutturali e di sopravvivenza e, a stento, riescono a fare reddito con quei pochi animali che sono rimasti. Oggi, soprattutto i pastori/allevatori abruzzesi dell'entroterra, devono affrontare forti costi di produzione ed anche una maggiore difficoltà circa l'approvvigionamento di fieno, per sostenere il bestiame durante i rigidi mesi invernali. Inoltre, la decurtazione dei fondi della PAC, la crescente burocrazia, l'aumento del costo di lavoro del personale, in aggiunta a vincoli e restrizioni imposte dai Parchi e dalla Comunità Europea hanno contribuito, in modo significativo, al calo della produzione di tutte le aziende zootecniche presenti sul territorio¹¹.

Insomma, parlare della produzione di marchi senza considerare l'attuazione di interventi strutturali di supporto al settore non avrebbe alcun senso.

Inoltre, finora molti parchi stentano a comprendere gli effetti dell'influenza antropogenica nel modellare paesaggi cosiddetti 'naturali', che appaiono come sono ai nostri occhi proprio perché quelle comunità locali li hanno sapientemente gestiti nel corso di centinaia di anni. Questi, di fatto, sono 'paesaggi culturali' e 'territori di vita' impregnati di relazioni sociali, eventi e narrazioni stratificatisi nel tempo. Sono queste relazioni e narrazioni che definiscono e danno un senso a ogni aspetto del territorio (Novellino 2024). È ovvio, però, che la trasmissione dell'enorme bagaglio culturale e ambientale legato all'allevamento brado e semibrado non potrà mai trovare piena espressione finché non si saranno compresi i legami profondi tra produzione, trasformazione e commercializzazione, in un'ottica di totale rispetto dei diritti agli usi civici, legalmente e costituzionalmente garantiti.

In aggiunta a tutto ciò, anche i cambiamenti climatici in corso richiederebbero modifiche urgenti nella scala di priorità socio-econo-

¹¹ V. Morisi, 29 Settembre 2023, comunicazione personale.

miche all'interno del PNALM. Nel dibattito pubblico locale, la crisi del turismo invernale viene spesso ricondotta anche agli effetti del cambiamento climatico, in particolare alla riduzione progressiva delle precipitazioni nevose.

Insomma, il turismo invernale si avvia verso una profonda crisi e, in termini di nuove opportunità economiche, bisognerebbe guardare altrove. Quindi, quale potrebbe essere la risposta per affrontare meglio questa crisi? Sicuramente la diversificazione verso attività non esclusivamente legate al turismo di massa, che oggi la mancanza periodica di neve mette in serie difficoltà. Bisognerebbe puntare nuovamente su attività tradizionali che utilizzano risorse a km zero, come l'allevamento estensivo, e che sono quindi meno dipendenti dall'acquisto di prodotti importati (come foraggi secchi e mangimi). È noto, infatti, che l'allevamento estensivo consente di possedere mandrie consistenti, grazie alla fruibilità di risorse foraggiere spontanee, disponibili in abbondanza anche all'interno del Parco. Inoltre, bisognerebbe concentrarsi maggiormente sulla produzione sostenibile di fieno ed erba medica, per rimettere a coltura e favorire la semina di molti di quei campi anticamente coltivati, ora abbandonati e incolti. È ovvio che ciò andrebbe fatto tenendo conto dell'impatto sulla fauna, soprattutto sugli erbivori/ungulati (Linnell, Cretois 2020), nonché sull'orso marsicano, garantendo il giusto equilibrio tra quella domestica e quella selvatica. Insomma, bisognerebbe esplorare ogni opportunità per sostenere le economie tradizionali che dipendono maggiormente dalle risorse locali spontanee, inclusa la gestione dei boschi cedui e a fustaia, anziché puntare, in larga parte, sul settore turistico. Se non ci si muoverà in questa direzione, il cosiddetto 'Modello Parco' - che avrebbe dovuto coniugare conservazione e sviluppo - potrebbe subire un ulteriore capibollo.

Al netto di queste riflessioni, bisogna segnalare un processo altrettanto significativo che sta emergendo all'interno della nostra società civile: la figura del pastore, nell'immaginario collettivo, è riscoperta e rivalutata. Molti hanno iniziato a comprendere che pastori e allevatori estensivi sono degli straordinari mediatori tra passato e presente, tra pratiche culturali millenarie e sistemi economici e produttivi radicalmente diversi, che li incoraggiano costantemente a trovare una sintesi, a riadattare le proprie produzioni e strategie di allevamento, ad adattarsi a nuovi equilibri o 'disequilibri' di mercato,

a nuove e spesso drammatiche trasformazioni ambientali, a fenomeni di portata globale come i cambiamenti climatici. Insomma, a dispetto di quell'idea che relega il pastoralismo a un passato irripetibile, abbiamo invece a che fare con un'attività quanto mai dinamica e in continuo mutamento. L'allevamento estensivo è forse l'unica attività che, ancora oggi, riesce a contrastare e arginare i danni di un'economia intensiva, garantendo un rapporto equilibrato tra sostenibilità ambientale, qualità alimentare e identità culturale.

È ovvio che, per capitalizzare al meglio sulle potenzialità del pastoralismo 'moderno', bisognerebbe canalizzare gli allevatori estensivi in processi realmente partecipativi e che li vedano, insieme alle istituzioni locali, protagonisti diretti nella co-gestione delle risorse naturali (Goulet 1989; Bixler et al. 2015; Novellino 1997)¹². 'Un altro Mondo' sarebbe realmente possibile se anche il PNALM facesse tesoro dell'enorme bagaglio di conoscenze tradizionali possedute dagli allevatori, valorizzando gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali. Di fatto, ciò è quello che recita, espressamente, l'articolo 11 (sez h, 2-bis) della legge 394/91.

Dopo anni di esclusione da qualsiasi processo decisionale, gli allevatori estensivi devono essere finalmente riportati al centro della questione ambientale, al fine di garantire una gestione lungimirante della biodiversità (Bassi 2016), delle aree interne e dei propri 'territori di vita'. In effetti, per il raggiungimento di questi obiettivi, ormai non più rinviabili, basterebbe soltanto attuare alcuni principi fondamentali, già patrimonio indissolubile del nostro ordinamento giuridico. Ad esempio la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), firmata da 150 governi e ratificata dall'Italia con legge no. 124 del 14 Feb. 1994, parla espressamente della necessità di assicurare alle popolazioni e comunità locali la piena partecipazione ai benefici che derivano dall'uso delle loro conoscenze tradizionali e delle pratiche correlate alla conser-

¹² Secondo Goulet: "La partecipazione nasce da tre fonti distinte: può essere indotta dall'alto da qualche autorità o da esperti; generata dal basso, dalla stessa gente 'non esperta'; oppure promossa in modo catalitico da qualche agente esterno" (Goulet 1989: 166). "Quando la partecipazione è generata spontaneamente dal basso deve essere considerata una fonte fondamentale di capitale sociale" (Novellino 1997: 47).

vazione della biodiversità. Invece, la Convenzione dell'UNESCO sulla Promozione e Protezione della Diversità Culturale, ratificata anche dall'Italia il 31-01-2007, riconosce "la necessità di adottare misure volte a proteggere la diversità delle espressioni culturali, soprattutto quando queste possano essere minacciate". Lo stesso UNESCO, nel 2019, ha inserito la transumanza nella lista del patrimonio culturale immateriale e, non per ultimo, l'organizzazione internazionale per la conservazione della natura (IUCN) - a cui l'intero mondo ambientalista dovrebbe fare riferimento - promuove una conservazione degli ecosistemi che sappia coniare equità sociale e sostenibilità ecologica, e che favorisca il *capacity building* delle popolazioni locali. Ripensare a una co-gestione del territorio del Parco, tenendo in considerazione tutto questo, sarebbe già un enorme passo in avanti.¹³

¹³ Desidero riconoscere il supporto delle varie organizzazioni di allevatori e dei loro rispettivi presidenti, Virgilio Morisi di Iura Civium ad Bonum Naturae (Abruzzi), Guglielmo Lauro del Comitato degli Agricoltori e Pastori del Territorio (CA-AT-Molise) e Giuseppe Ferrari dell'Alleanza dei Pastori degli Aurunci e della Cio-ciaria (APAC-Lazio). Esprimo la mia gratitudine alla Prof.ssa Laura Warren e alla Firebird Foundation for Anthropological Research (USA), per aver sostenuto la digitalizzazione e la trascrizione della documentazione audiovisiva. Un particolare ringraziamento va al Prof. Marco Bassi (Università degli Studi Palermo) per i preziosi suggerimenti apportati alla prima bozza di questo articolo.

Bibliografia

- Adams, J. S., McShane, T. O. (1992). *The myth of wild Africa: conservation without illusion*. Berkeley: University of California Press.
- Bassi, M. (2016). Nuove frontiere nella conservazione della biodiversità: Patrimoni di comunità e assetti fondiari collettivi, *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1, pp. 111-136.
- Bigaran, F., Villa, M. (2018). Gestione delle aree di uso civico, protezione della biodiversità e salvaguardia del paesaggio: il case study dell'allevamento e monticazione della vacca di razza Rendena nei territori a proprietà collettiva in Provincia di Trento. Un approccio ecologico ed antropologico. Comunicazione presentata alla 24ª Riunione scientifica del Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive, Università degli Studi di Trento, pp. 15-16 novembre 2018.
- Bixler, P., Dell'Angelo, J., Mfune, O., Hassan, R. (2015). The political ecology of participatory conservation: institutions and discourse. *J. Polit. Ecol.* 22, 164–182. <https://doi.org/10.2458/v22i1.21083>
- Brosius, J. P., Russell, D. (2003). Conservation from Above, Imposing Transboundary Conservation: An Anthropological Perspective on Transboundary Protected Areas and Ecoregional Planning Cooperation between Internationally Adjoining Protected Areas. *Journal of Sustainable Forestry* 17(1-2), 39–65. https://doi.org/10.1300/J091v17n01_04
- Goulet, D. (1989). Participation in Development: New Avenues. *World Development*, 17 (2), 165-178.
- Graziani, C.A. (2011). Proprietà collettive e aree protette. *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1, 89-120.
- Grossi, P. (1998). I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statuale. In P. Nervi (a cura di), *I Demani civici e le proprietà collettive: Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire* (pp. 13-30). Padova: CEDAM.
- Linnell, J.D.C., Cretois, B. (2020). The Challenges and Opportunities of Co-existing with Wild Ungulates in the Human-Dominated Landscapes of

Novellino

- Europe's Anthropocene. *Biological Conservation*, 244, 1-12. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108500>
- Nervi, P. (2002). Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo. In P. Gajo, F. Nuvoli (a cura di), *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo* (pp.43-90). Sassari: Stampacolor industria grafica.
- Novellino, D. (2024). "The Death of a Bear" Conflicting Ontologies and Overlapping Discourses on Grazing Systems and Large Carnivores Coexistence in Central Italy. *Antropologia Pubblica*, 10 (2), 17-53. DOI:10.7413/2531-87990022
- Novellino, D. (1997). *Social Capital in Theory and Practice: the Case of Palawan*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- King, B. (2010). Conservation geographies in Sub-Saharan Africa: The politics of national parks, community conservation and peace parks. *Geography Compass*, 4 (1), 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2009.00288.x>

PARTE TERZA

Risorse per la governabilità

L'ICCA Consortium: una piattaforma globale per i territori di vita

ALI RAZMKHAH, NINA AMINZADEH

1. Territori di vita

Da una prospettiva istituzionale, i territori di vita sono stati storicamente inquadrati nel dibattito politico internazionale attraverso la nozione di ICCAs – *Indigenous Peoples' and Community Conserved Areas and Territories*. Il concetto di ICCAs è infatti emerso nel contesto della Convenzione sulla Diversità Biologica e negli ambienti della conservazione della biodiversità, come modalità per riconoscere i territori governati dalle comunità all'interno della governance ambientale globale. Nel tempo, tuttavia, l'ICCA Consortium e i suoi membri hanno progressivamente adottato l'espressione 'territori di vita' per sottolineare le dimensioni politiche, relazionali ed esistenziali di queste realtà (ICCA Consortium 2024). I territori di vita non sono, infatti, semplicemente spazi di protezione ambientale, né possono essere ridotti a categorie tecniche di governance o di politiche di conservazione. Essi sono, innanzitutto, relazioni viventi tra le comunità e i territori che esse abitano, modellano e difendono. Queste relazioni sono storiche, culturali e sociali prima ancora che giuridiche o istituzionali. Emergono da pratiche di cura, responsabilità e memoria collettiva, e persistono attraverso processi continui di negoziazione, apprendimento e adattamento (ICCA Consortium 2024). Quando le comunità parlano dei propri territori come territori di vita, non si riferiscono a ecosistemi isolati o a semplici risorse naturali, ma a complessi siste-

mi socio-ecologici in cui terra, acqua, foreste, pesca e paesaggi sono inseparabili da identità, mezzi di sussistenza, spiritualità e autonomia politica. In questo senso, i territori di vita non sono unità spaziali fisse, ma configurazioni dinamiche, continuamente prodotte e riprodotte attraverso pratiche quotidiane, regole consuetudinarie, norme condivise e forme di decisione collettiva.

Questo spostamento semantico non è meramente retorico. Mentre 'ICCAs' rimanda principalmente a una categoria legata alle politiche ambientali, 'territori di vita' designa un progetto politico più ampio: un progetto che pone in primo piano l'autodeterminazione, i diritti collettivi e l'inseparabilità delle dimensioni ecologiche, culturali e sociali. In questo senso, anche le ICCAs rappresentano molto più di una nuova etichetta nel campo della conservazione. Esse esprimono una rivendicazione politica: la rivendicazione che le comunità non siano beneficiarie passive della protezione, ma soggetti attivi della governance.

In molte parti del mondo, le comunità hanno governato i propri territori molto prima dell'emergere degli Stati moderni, delle politiche ambientali o dei sistemi di aree protette. Le loro forme di *governance* sono spesso informali, non scritte e profondamente radicate nella vita sociale, ma non per questo meno reali o efficaci. Da questa prospettiva, la questione centrale non è come includere le comunità all'interno dei quadri di governance esistenti, bensì come riconoscere che le comunità già governano. Ciò che spesso manca non è la capacità, ma il riconoscimento: riconoscimento dei diritti, del sapere, dell'autorità e della legittimità. Il riconoscimento, in questo senso, non è semplicemente uno status giuridico. È un processo politico attraverso il quale le comunità diventano visibili come attori collettivi, capaci di articolare le proprie priorità e di difendere i propri futuri.

2. L'ICCA Consortium

L'ICCA Consortium si colloca esattamente in questo spazio politico. Non agisce come un organismo rappresentativo che parla a nome delle comunità. Funziona piuttosto come un'infrastruttura di solidarietà: una rete che connette, sostiene e amplifica le

voci delle comunità, preservandone al contempo l'autonomia. Il Consortium facilita gli incontri tra realtà locali e arene globali, tra pratiche situate e istituzioni internazionali, tra lotte dal basso e processi di policy.

Formalmente istituito nel 2010, il Consortium si è progressivamente sviluppato come associazione globale che riunisce Popoli Indigeni, comunità locali e organizzazioni di supporto in tutti i continenti (ICCA Consortium 2024). Oggi comprende più di duecento organizzazioni membri e quasi cinquecento membri onorari individuali in oltre novanta paesi, organizzati in gruppi di coordinamento regionali e reti tematiche (ICCA Consortium 2024: 9). Il suo ruolo è particolarmente significativo in un contesto globale segnato da pressioni crescenti su terre e risorse. In tutti i continenti, le comunità affrontano dinamiche simili: accaparramento delle terre, estrattivismo, grandi infrastrutture, sviluppo turistico e conservazione imposta dall'alto. Questi processi tendono a trattare i territori come spazi vuoti o sottoutilizzati, disponibili per interventi, ottimizzazioni o sfruttamenti. I territori di vita mettono in discussione questa logica rendendo visibile ciò che già esiste: relazioni sociali, significati culturali, rivendicazioni storiche e forme di governance collettiva. In questo senso, le ICCAs non sono fenomeni marginali. Sono laboratori di immaginazione politica. Mostrano che è possibile organizzare la vita collettiva al di là della rigida opposizione tra Stato e mercato. Le comunità gestiscono foreste, sistemi di pesca, pascoli, risorse idriche e paesaggi attraverso regole flessibili, adattive e negoziate nel tempo. Queste regole non sono imposte da autorità esterne, ma generate all'interno delle comunità stesse e applicate tramite meccanismi di responsabilità sociale.

Le pratiche delle comunità locali e dei Popoli indigeni non devono essere idealizzate e non sono prive di conflitti. Esse implicano tensioni, disuguaglianze e rapporti di potere, come in qualunque sistema sociale. Tuttavia, si fondano su un principio fondamentale: coloro che prendono le decisioni sul territorio sono gli stessi che vivono con esso, e sono quindi responsabili delle proprie azioni. Questa prossimità tra decisione e vita quotidiana distingue la governance comunitaria da molti modelli *top-down*, per effetto dei quali le politiche sono progettate lontano dai territori che incidono.

L'autodeterminazione

Uno dei cambiamenti più rilevanti emersi dal lavoro recente dell'ICCA Consortium è il passaggio da un focus ristretto sulla conservazione a un'agenda più ampia di autodeterminazione e trasformazione dei sistemi. I territori di vita non sono più concepiti soltanto come strumenti di protezione della biodiversità, ma anche come spazi in cui è possibile praticare forme alternative di organizzazione. Diventano luoghi in cui le questioni di giustizia, diritti, autonomia e cura sono centrali quanto la sostenibilità ecologica. Questo spostamento è esplicitamente riflesso nello Strategic Plan 2024–2028 del Consortium, che individua nell'autodeterminazione il principio-guida di tutte le aree di azione (ICCA Consortium 2025).

Il riconoscimento non è quindi concepito come semplice inclusione giuridica, bensì come processo multidimensionale che coinvolge governance, voce e autonomia. Il riconoscimento legale può essere importante, ma non è né sufficiente né sempre desiderabile se conduce alla domesticazione delle pratiche comunitarie o all'imposizione di priorità esterne.

L'enfasi sulla cura del territorio è particolarmente significativa. La cura non è intesa come un atteggiamento morale o una virtù individuale, ma come pratica politica. Prendersi cura di un territorio significa assumersi la responsabilità del suo futuro, mantenere relazioni con esseri umani e non umani e sostenere forme di vita vulnerabili alle perturbazioni esterne. La cura è quindi una forma di governance, fondata sull'attenzione, sulla reciprocità e sull'impegno di lungo periodo.

Da questa prospettiva, i territori di vita offrono una critica radicale ai modelli dominanti di sviluppo e di conservazione. Al posto del controllo, propongono la cura. Al posto dell'efficienza, sottolineano la sostenibilità. Al posto dell'expertise esterna, valorizzano il sapere situato. Non cercano di ottimizzare le risorse, ma di sostenere le relazioni. Non mirano a massimizzare i benefici di breve periodo, ma a mantenere nel tempo le condizioni della vita collettiva.

Regionalizzazione come scelta strategica

Operare su scala globale significa inevitabilmente operare in contesti sociali, politici ed ecologici profondamente differenti. Le comunità che fanno parte dell'ICCA Consortium vivono in condizioni molto

diverse: in alcune regioni affrontano espropriazioni violente e criminalizzazione, in altre regimi giuridici complessi, vincoli burocratici o pressioni di mercato. Nonostante queste differenze, sono connesse da lotte comuni per la terra, la governance e il riconoscimento.

Questa diversità rende impossibile immaginare un unico modello centralizzato di azione. Ciò che serve, al contrario, è un'architettura interna capace di sostenere processi di riflessione situati, articolazione politica e azione collettiva. È proprio da questa esigenza che è emerso il processo di regionalizzazione del Consortium, che incoraggia l'auto-organizzazione di reti, assemblee e forme di rappresentanza a livello regionale e sub-regionale. Le assemblee regionali non sono eventi simbolici: funzionano come spazi di deliberazione, di coordinamento e di apprendimento reciproco. Permettono alle comunità di articolare le preoccupazioni condivise, difendere i diritti collettivi e interagire più efficacemente con le istituzioni pubbliche. Attraverso queste assemblee, i territori di vita si connettono senza perdere la propria specificità: ogni territorio resta unico, ma è collegato a livello globale per affrontare sfide comuni.

Advocacy a livello globale

Questo radicamento regionale costituisce la base dell'impegno del Consortium in arene internazionali come la Convenzione sulla Diversità Biologica, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici e il Forum Permanente delle Nazioni Unite sui Popoli Indigeni (ICCA Consortium 2024). L'advocacy globale non è quindi concepita come rappresentanza dall'alto delle comunità locali, bensì come estensione dei processi politici regionali in spazi transnazionali di policy.

L'obiettivo non è tradurre le pratiche comunitarie in indicatori tecnici o modelli standardizzati, ma ridefinire le cornici delle agende internazionali, introducendo concetti quali autodeterminazione, diritti collettivi e governance comunitaria. In questo senso, i territori di vita non sono soltanto realtà locali, ma anche soggetti politici globali emergenti. Essi intervengono nei dibattiti su biodiversità, cambiamenti climatici e sviluppo sostenibile, proponendo visioni alternative su cosa questi temi significhino e su come debbano essere affrontati.

Piuttosto che offrire soluzioni tecniche alle crisi ambientali, essi richiamano la necessità di trasformazioni nelle relazioni sociali, nelle strutture di potere e nelle forme di governance, mettendo in primo piano le dimensioni politiche della sostenibilità e il ruolo centrale delle comunità nella costruzione dei futuri ecologici.

I beni comuni territoriali europei

Questa prospettiva è particolarmente rilevante in Europa, dove i membri dell'ICCA Consortium sono connessi attraverso reti e assemblee regolari. Nel tempo, questi spazi hanno valorizzato il fatto che i beni comuni a base territoriale (*rural commons*) non sono un'idea nostalgica del passato, ma una pratica viva, giuridicamente riconosciuta in diversi paesi del continente. I beni comuni a base territoriale dell'Europa possono quindi essere compresi come territori di vita in senso pieno.

L'Italia rappresenta un caso particolarmente significativo. Le tradizioni di gestione collettiva della terra hanno radici storiche profonde, e pratiche come gli usi civici e i domini collettivi dimostrano che la governance comunitaria non è un fenomeno esotico o marginale, ma un elemento centrale della storia politica europea. Queste tradizioni mostrano che i beni comuni non sono concetti importati, ma esperienze vissute, radicate nei sistemi giuridici, nelle pratiche culturali e nelle identità territoriali.

Allo stesso tempo, le comunità contemporanee operano in contesti istituzionali complessi. Affrontano quadri normativi, pressioni di mercato e strutture di governance multilivello radicalmente diverse da quelle del passato. Ciò crea al tempo stesso opportunità e rischi. Nuovi strumenti giuridici possono essere utilizzati per proteggere diritti collettivi, ma l'istituzionalizzazione può anche trasformare pratiche comunitarie in procedure burocratiche, indebolendone la sostanza politica. Ci aspetta dunque un lungo lavoro fatto di azione, riflessione e condivisione.

Bibliografia

- ICCA Consortium. (2023). *ICCA Consortium annual report 2023: A year of transformation and growth*. ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/2024/xx/xx/iccaconsortium-2023-annual-report>
- ICCA Consortium. (2024). *ICCA Consortium annual report 2024: Strengthening territories of life, collective journeys of self-determination and solidarity*. ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/2025/07/31/iccaconsortium-2024-annual-report>
- CCA Consortium. (2025). *ICCA Consortium Global Secretariat Strategy and Action Plan 2025*. ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/>

Documentare i territori di vita: il Registro ICCA e il suo ruolo in evoluzione

JASMIN UPTON

Questo capitolo prende avvio da una presentazione tenuta in modalità remota dall'autrice il 19 luglio 2025 a Geraci Siculo, nell'ambito del convegno *Domini collettivi, biodiversità e Territori di Vita: custodi locali, dialogo nazionale e connessioni globali*, organizzato dal Progetto RuComItaly. Jasmin Upton lavora presso l'UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), centro di eccellenza del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente dedicato alla raccolta, analisi e gestione dei dati sulla biodiversità a livello globale, e coordina il Registro ICCA. Alla presentazione hanno fatto seguito discussioni e scambi con partecipanti provenienti da diversi Paesi, che hanno contribuito ad ampliare e problematizzare i temi affrontati. La presentazione era stata concepita per introdurre un video didattico sulle caratteristiche e uso da parte delle comunità locali sul Registro ICCA (*Indigenous and Community Conserved Areas*), oggi sempre più frequentemente indicato come Registro dei Territori di Vita, ovvero territori e aree conservati da Popoli Indigeni e dalle comunità locali, attraverso forme di governance proprie, radicate in relazioni storiche, culturali e materiali con il territorio. Il video è stato redatto in lingua italiana per l'occasione a cura di Valentina Vaglica e Jasmin Upton, ed è ora accessibile sul sito del progetto RuComItaly.¹

Il capitolo offre una panoramica del Registro, il suo funzionamento, i principi che lo guidano — in primo luogo l'auto-determinazione e il consenso libero, previo e informato — e il significato che

¹ <https://www.rucomitaly.org/home-page/territori-di-vita>

esso assume per le comunità che scelgono di documentare i propri territori a livello nazionale e internazionale.

Oltre alla dimensione tecnica e procedurale, il capitolo si colloca esplicitamente in un dibattito più ampio che riguarda il riconoscimento politico e simbolico dei territori di vita, le trasformazioni delle identità collettive, le diverse forme di custodia e di responsabilità verso la biodiversità e il futuro delle pratiche comunitarie di conservazione nei contesti contemporanei. In questo senso, il Registro ICCA viene letto non solo come uno strumento di raccolta dati, ma anche come uno spazio di articolazione di saperi, rivendicazioni e relazioni che mette in dialogo custodi locali, istituzioni nazionali e quadri di governance globali.

L'UNEP-WCMC opera all'intersezione tra scienza, politiche e pratiche, cercando di affrontare la crisi globale della biodiversità attraverso la produzione di conoscenza, il rafforzamento delle capacità e il sostegno alle transizioni verso futuri più sostenibili. Nel 2008, l'UNEP-WCMC, in stretta collaborazione con l'ICCA Consortium, ha sviluppato il Registro ICCA. Si è trattato della prima iniziativa internazionale mirata a creare un patrimonio condiviso di conoscenze sui territori e sulle aree conservati da Popoli Indigeni e comunità locali, allora comunemente noti come ICCA e più recentemente come territori di vita. L'intento era offrire una piattaforma ai Popoli Indigeni e alle comunità locali per documentare i molteplici valori ecologici e culturali di questi territori, dimostrarne il contributo alla conservazione globale e approfondire le connessioni tra Popoli Indigeni, comunità locali, governance ambientale e quadri di *policy* internazionali. Fin dall'inizio, il Registro ICCA è stato fondato su un principio centrale: tutti i dati inclusi devono essere auto-rapportati e auto-determinati. Sono le comunità stesse a decidere se riportare dati, come raccogliarli e quali informazioni condividere sui propri territori.

Nel corso degli anni, il Registro ICCA è stato sostenuto attraverso una rete articolata di partenariati sviluppati nell'ambito dell'ICCA Global Support Initiative. Tale iniziativa è implementata dall'United Nations Development Programme (UNDP), l'agenzia delle Nazioni Unite incaricata di promuovere lo sviluppo umano sostenibile e di rafforzare le capacità istituzionali e comunitarie, in particolare nei contesti caratterizzati da disuguaglianze strutturali. Attraverso il GEF Small Grants Programme, l'UNDP svolge un ruolo chiave nel tradur-

re gli obiettivi globali di conservazione e sviluppo sostenibile in azioni concrete a livello locale, sostenendo direttamente Popoli Indigeni e comunità locali nel rafforzamento della governance territoriale e della custodia della biodiversità.

L'ICCA Global Support Initiative coinvolge inoltre l'ICCA Consortium, l'International Union for Conservation of Nature (IUCN) e il Segretariato della Convenzione sulla Diversità Biologica, configurandosi come una piattaforma multi-attore che collega comunità, società civile e istituzioni internazionali. La governance del Registro ICCA è supervisionata da un comitato direttivo multi-attore, composto da rappresentanti di Popoli Indigeni e comunità locali affiancati da organizzazioni della società civile impegnate nel sostegno ai territori di vita a diversi livelli. Questo comitato svolge una funzione cruciale nel garantire la legittimità del Registro, assicurando coerenza con i principi di autodeterminazione, inclusività e rispetto dei diritti comunitari, e orientando l'evoluzione del Registro in risposta alle esigenze e alle priorità dei suoi custodi.

Il Registro ICCA comprende due componenti principali. La prima è un database globale, compilato dal 2008 e pubblicato online per la prima volta nel 2024, che raccoglie un'ampia gamma di informazioni quantitative e qualitative. Esso registra valori ecologici e culturali, forme di governance, istituzioni consuetudinarie, minacce e opportunità percepite e relazioni con aree protette e con aree conservate sulla base di *Other Effective Area-based Conservation Measures* (OECM). Le comunità possono scegliere di fornire informazioni geografiche sui propri territori sotto forma di punti GPS o di confini mappati, ma possono anche decidere di non condividerle, per timore che la pubblicazione dei dati spaziali aumenti i rischi o le esponga a pressioni indesiderate. La seconda componente consiste in studi di caso opzionali scritti dalle comunità o insieme alle comunità. Queste narrazioni consentono ai custodi di descrivere i propri territori, le storie, le pratiche di governance e i sistemi di conoscenza con la propria voce, offrendo contesto e profondità che non possono essere catturati soltanto tramite questionari strutturati.

Le comunità scelgono di fornire dati al Registro ICCA per ragioni diverse. Molte cercano visibilità e riconoscimento per i propri sforzi di conservazione a livello nazionale e internazionale. Altre valorizzano l'opportunità di documentare le conoscenze tradizionali e

i sistemi di governance consuetudinari a beneficio delle generazioni future. Alcune vedono la registrazione come uno strumento per sostenere la riflessione interna e il rafforzamento collettivo, mentre altre desiderano contribuire a una comprensione globale del ruolo cruciale della custodia indigena e comunitaria nella protezione della biodiversità. Un'ulteriore motivazione può essere il riconoscimento adeguato di tali sforzi nel contesto degli accordi ambientali globali. Riunendo informazioni provenienti da centinaia di comunità, il Registro ICCA offre un quadro più chiaro dell'importanza dei territori di vita nel mondo e può sostenere lo sviluppo di politiche volte a mantenerli. Allo stesso tempo, la condivisione dei dati richiede un'attenta valutazione. Per le comunità che gestiscono risorse economicamente rilevanti o sensibili, la decisione di rendere pubbliche informazioni può esporle a nuovi rischi. La pubblicazione di dati spaziali dettagliati può inoltre generare tensioni con comunità vicine o con altri portatori di interesse. In questi casi, i custodi sono incoraggiati a procedere con cautela, a riflettere collettivamente e a considerare la limitazione o il rinvio della condivisione di informazioni specifiche finché le implicazioni non siano pienamente comprese. Per sostenere le comunità che decidono di condividere dati ma hanno preoccupazioni irrisolte, tutti i custodi che riportano dati al Registro ICCA hanno la possibilità di limitarne l'accesso. Se scelgono di imporre restrizioni, i dati non vengono resi pubblici sul sito del Registro ICCA e sono inclusi soltanto nelle statistiche di sintesi complessive.

Il processo di invio dei dati si fonda sul principio del consenso libero, previo e informato. Prima di qualsiasi invio, la comunità deve discutere collettivamente il processo e decidere se e come procedere. Organizzazioni di supporto o esperti possono assistere nella documentazione, ma solo previa esplicita autorizzazione dei custodi. Le comunità compilano un questionario dettagliato, accompagnato da un accordo di conferimento dei dati firmato, che autorizza l'UNEP-WCMC a conservare e/o pubblicare le informazioni ai sensi dei termini concordati. Un manuale completo guida comunità e partner lungo l'intero processo di rendicontazione. Gli studi di caso, quando inclusi, possono essere redatti dalla comunità o in collaborazione con l'UNEP-WCMC, a seconda delle capacità e delle preferenze locali.

Ove possibile, le voci del Registro ICCA sono sottoposte a un processo di *peer review* che coinvolge altri Popoli Indigeni o altre comunità locali. Sebbene non sia obbligatorio, questo meccanismo rafforza l'accuratezza e l'integrità delle informazioni inviate, verifica che sia stato ottenuto il consenso libero, previo e informato e garantisce che il territorio sia coerente con la definizione di ICCA. I processi di *peer review* sono organizzati a livello nazionale o regionale, facendo leva sulla conoscenza di reti comunitarie, ONG ed esperti che conoscono i contesti locali. Oltre a sostenere la verifica dei dati, le reti di *peer review* svolgono un ruolo importante nel favorire il dialogo, la condivisione di esperienze e il rafforzamento dei legami tra comunità che condividono sfide e aspirazioni simili.

Reti in diversi Paesi e regioni—tra cui Spagna, Filippine, Indonesia e parti dell'Asia meridionale—hanno istituito registri nazionali o regionali delle ICCA, gestiti in autonomia. Questi sistemi spesso offrono dati più contestualizzati e dettagliati e, come il Registro ICCA globale, permettono alle comunità di mantenere un forte senso di proprietà su come la propria conoscenza viene rappresentata. I database nazionali possono documentare i quadri giuridici, le forme di interazione con le amministrazioni pubbliche e gli assetti di governance peculiari dei singoli Paesi. Quando le comunità desiderano che le proprie ICCA compaiano sia su piattaforme nazionali sia su quelle globali, l'interoperabilità tra i sistemi diventa essenziale. In questi casi, le informazioni raccolte nei database nazionali e globali possono essere allineate, consentendo ai dati di fluire in modo armonico dal livello locale a quello nazionale e globale, garantendo coerenza e rafforzando la visibilità dei territori di vita su più scale.

Il Registro ICCA è strettamente collegato a *Protected Planet*, la piattaforma globale che raccoglie e mantiene i dati relativi alle aree protette e agli OECM nel *World Database on Protected and Conserved Areas* (WDPCA). Alcuni custodi scelgono di riportare i propri territori anche come aree protette o OECM. In tal caso, il territorio risulta sia nel Registro ICCA sia nel WDPCA. La verifica è obbligatoria quando si riportano dati al WDPCA. Le comunità possono optare per la verifica da parte del governo nazionale competente oppure per la *peer review* da parte di altri Popoli Indigeni e comunità locali. Indipendentemente dalla piattaforma con cui scelgono di interagire, le comunità mantengono sempre la piena proprietà dei propri dati e possono ri-

chiedere aggiornamenti, correzioni o la rimozione completa delle informazioni in qualunque momento. L'UNEP-WCMC sta attualmente sviluppando un portale di gestione dei dati che consentirà ai custodi di gestire direttamente le proprie schede, rafforzando ulteriormente il controllo comunitario.

La discussione che ha seguito alla presentazione si è articolata in una serie di questioni più ampie relative al futuro del Registro ICCA e al suo ruolo nei diversi contesti geografici e istituzionali. Uno dei primi nodi emersi ha riguardato la relazione tra i database nazionali e il registro globale, un tema particolarmente rilevante in Europa, dove le traiettorie storiche di gestione del territorio, i regimi di proprietà e le capacità amministrative degli Stati presentano una marcata eterogeneità. È stato sottolineato che la creazione e il mantenimento di un registro nazionale richiedono investimenti finanziari continuativi, competenze tecniche specifiche e un impegno politico di lungo periodo. Al tempo stesso, tali piattaforme possono offrire vantaggi significativi: consentono una documentazione più fine e contestualizzata dei territori di vita, rendono visibili i quadri giuridici e amministrativi nazionali e rafforzano la sovranità sui dati delle comunità, garantendo un maggiore controllo su come le informazioni vengono raccolte, interpretate e utilizzate. Parallelamente, è stato ribadito che il Registro ICCA globale continua a rappresentare un riferimento essenziale. Esso fornisce una cornice comune e comparabile a livello internazionale, offre visibilità globale alle esperienze di custodia comunitaria e consente di collegare le pratiche locali ai principali quadri di governance della biodiversità e agli impegni assunti dagli Stati nei contesti multilaterali. In questo senso, il registro globale non sostituisce i sistemi nazionali, ma ne amplifica la portata e il potenziale politico. Nel dibattito è emersa una visione condivisa secondo cui i livelli nazionali e quello globale non dovrebbero essere considerati come alternativi o in competizione, bensì come strumenti complementari, che le reti di Popoli Indigeni e di comunità locali possono adottare in modo flessibile in base alle proprie capacità organizzative, alle risorse disponibili e alle priorità strategiche. La possibilità di articolare i dati su più scale—dal locale al globale—è stata riconosciuta come un elemento chiave per rafforzare il riconoscimento dei territori di vita e la loro capacità di incidere sui processi decisionali contemporanei.

La discussione si è poi spostata sulla questione di chi possa essere considerato una “comunità” in contesti in cui i sistemi consuetudinari sono stati erosi o trasformati. In diversi Paesi europei, secoli di centralizzazione statale, nazionalizzazione delle terre e indebolimento dei sistemi di tenuta collettiva hanno lasciato poche comunità indigene o consuetudinarie formalmente riconosciute. Eppure, sono emersi nuovi movimenti collettivi per prendersi cura e proteggere luoghi di importanza ecologica, sociale o culturale. Questi gruppi contemporanei possono non rappresentare continuità storiche ininterrotte, ma esercitano forme durature di responsabilità condivisa verso il territorio. In relazione a tali casi, è stato chiarito che il conferimento di dati al Registro ICCA si fonda su principi di auto-identificazione e auto-dichiarazione e può essere ulteriormente rafforzato mediante supporto reciproco e il riconoscimento da parte di altre comunità, attraverso processi di peer review. Gli elementi cruciali sono l'esistenza di un collettivo con governance, gestione o custodia stabile su un territorio e con una relazione riconosciuta e continuativa con esso, in cui siano sostenuti sia la biodiversità sia il benessere comunitario, in linea con le caratteristiche chiave delle ICCA—Territori di Vita. La continuità storica della custodia non è un prerequisito, ma le forme sostenute e organizzate di governance territoriale sono importanti.

Un ulteriore tema ha riguardato le implicazioni legali del conferimento di dati al Registro ICCA. È stato sottolineato che comparire nel Registro ICCA non conferisce uno status giuridico. Piuttosto, documentare un territorio rafforza la visibilità, consente alle comunità di articolare pubblicamente le proprie identità e offre una piattaforma per rivendicare un riconoscimento o un supporto appropriati. Sebbene il Registro ICCA non produca di per sé protezione legale, la visibilità internazionale che offre può informare le rivendicazioni presso le autorità nazionali o subnazionali e attirare l'attenzione di alleati e sostenitori in tutto il mondo.

La conclusione della discussione ha messo in evidenza una comprensione condivisa: il Registro ICCA non è un sostituto della legislazione nazionale, ma uno strumento di autodeterminazione, visibilità ed empowerment collettivo. Il suo valore risiede nel sottolineare la legittimità della governance comunitaria agli occhi degli attori esterni e nel fornire alle comunità un mezzo per condi-

Upton

vedere le conoscenze prodotte localmente, affermare identità e diritti, difendere i propri territori e partecipare in modo più efficace ai processi di policy. Quando le piattaforme nazionali e il Registro ICCA globale lavorano insieme, contribuiscono a costruire un ecosistema di dati, pratiche e alleanze che rafforza il riconoscimento e la protezione dei territori di vita in contesti diversi. Integrando i dati comunitari nei quadri globali, possiamo contribuire a rafforzare la conservazione dal basso, collegando le realtà locali agli impegni internazionali.

Riconoscimento dei beni comuni e delle ICCA — Territori di Vita in Europa: valutazione di dodici anni di iniziative in Spagna¹

SERGIO COUTO, GRETCHEN WALTERS, JOSÉ MARÍA MARTÍN CIVANTOS

1. Introduzione

I beni comuni e i territori di vita (noti anche come ICCA, ossia territori e aree conservati da comunità locali e Popoli Indigeni) si trovano oggi ad affrontare vari problemi; alla radice di molte di queste sfide vi è la mancanza di un adeguato riconoscimento della loro esistenza, delle loro istituzioni di governance e dei loro valori (Sajeva et al. 2019). I Popoli Indigeni e le comunità locali (PI e CL) che governano beni comuni e territori di vita lo hanno espresso con grande chiarezza: indicano il riconoscimento—e in particolare la sua assenza—come una delle loro principali sfide, come mostrato dai seguenti esempi.

¹ Il presente contributo costituisce una traduzione italiana, parziale, del seguente articolo, pubblicato originariamente in lingua inglese e distribuito in open access con licenza Creative Commons Attribution (CC BY 4.0). Couto, S., Walters, G., Martín Civantos, J.M. (2025). Recognition of Commons and ICCAs—Territories of Life in Europe: Assessing Twelve Years of Initiatives in Spain. *Land*, 14 (8), 1623. <https://doi.org/10.3390/land14081623>. La traduzione è a cura di Giorgio Scalici e Marco Bassi. Gli autori originali non sono responsabili della versione tradotta. La traduzione è pubblicata sotto la medesima licenza CC BY 4.0. Non tutti i grafici, le tabelle, le figure e altri materiali visivi presenti nella pubblicazione originale sono riprodotti in questa traduzione. Eventuali riferimenti a tali materiali nel testo rimandano all'articolo originale.

Con riferimento alle ICCA — Territori di Vita, un rapporto redatto da World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) e ICCA Consortium (2021: 11) afferma che i custodi delle ICCA devono essere riconosciuti e rispettati come titolari di diritti, protagonisti e leader nei processi decisionali pertinenti, liberi di esercitare il diritto di autodecisione sulle loro terre e territori. Altri autori rafforzano queste posizioni, focalizzando l'attenzione sui diritti collettivi rispetto alla terra e al legame con la sostenibilità (WWF, UNEP-WCMC 2021: 45, 51) e, più in generale, sulla necessità di una maggiore comprensione di come riconoscere e sostenere le ICCA (Kothari et al. 2012: 9).

In Europa, questa esigenza si manifesta sia a livello regionale (Common Lands Network 2017, 2020; Iniciativa Comunes 2018) sia a livello nazionale, come mostrano i casi della Spagna (Couto, Gutiérrez 2012),² dell'Italia (Bassi 2012), della Croazia (Beneš 2012), dell'Inghilterra (Newing 2012), della Finlandia (Mustonen, Feodoroff 2021; Mustonen et al. 2021), del Portogallo (Serra, Gama 2021), della Romania (Vasile 2019), della Francia (Joye 2021) e della Svizzera (Haller et al. 2021: 289).

Nel contesto della nostra ricerca, definiamo i beni comuni come un sistema attraverso il quale una risorsa naturale è governata collettivamente da una comunità locale composta da soggetti che sono al tempo stesso produttori e utilizzatori della risorsa (Euler 2018; Meretz 2014). In questo studio, per le ICCA — Territori di Vita (Borini-Feyerabend 2024) adottiamo la definizione proposta dall'ICCA Consortium (Sajeva et al. 2019), che si applica a qualsiasi area in cui: (1) esista una stretta connessione tra un territorio e la sua comunità; (2) la comunità disponga di una propria istituzione di governance funzionante; (3) le decisioni e le regole di governance contribuiscano complessivamente in modo positivo alla conservazione della natura, nonché ai mezzi di sussistenza e al benessere della comunità.

In questo senso, tutte le ICCA — Territori di Vita sono beni comuni, poiché la definizione delle prime include tutte le caratteristiche dei beni comuni; tuttavia, non tutti i beni comuni sono ICCA. Un bene comune deve infatti soddisfare ulteriori criteri, relativi al contributo complessivamente positivo alla conservazione della natura e al benessere della comunità, per rientrare nella definizione di ICCA — Ter-

² Iniciativa Comunes. (2014). *Agenda de prioridades de investigación sobre comunes en España*. <https://www.commonlandsnet.org/media/63> (accesso 30/06/2025)

ritorio di Vita (Sajeva et al. 2019; Borrini-Feyerabend 2024). Entrambe le definizioni escludono altri tipi di sistemi di risorse, come i beni comuni digitali o quelli della conoscenza. In questo articolo ci concentriamo su questi due concetti, intesi come strumenti concettuali e politici, che possono essere utilizzati dalle comunità custodi dei beni comuni e delle ICCA per ottenere riconoscimento.

L'importanza di un adeguato riconoscimento dei beni comuni e dei territori di vita risiede nel loro contributo attuale e potenziale al raggiungimento di obiettivi ambientali, sociali ed economici — dal livello locale a quello globale — nonché nella loro intrinseca attenzione all'armonizzazione di tali valori. Per questa ragione, vi è un crescente riconoscimento del contributo globale delle ICCA — Territori di Vita (Zanjani et al. 2023) e dei beni comuni (Haller et al. 2021) agli obiettivi ambientali. Ad esempio, si stima che potenzialmente le ICCA — Territori di Vita coprano oltre un quinto (21%) delle terre emerse del pianeta e più di un quinto (22%) dell'estensione delle Key Biodiversity Areas terrestri mondiali (UNEP-WCMC, ICCA Consortium 2021). I territori di vita e i beni comuni rivestono analogia rilevanza anche dal punto di vista economico e sociale, ad esempio per i mezzi di sussistenza delle comunità (Borrini-Feyerabend 2024), per l'equità (Bravo, De Moor 2008) e per l'elaborazione di quadri di diritti collettivi e istituzionali (International Labour Organization 1989; Ostrom 1990; Hammerstein, Bloemen 2016; Beltrán Tapia 2018).

Come avviene a livello globale, anche in Europa i beni comuni e le ICCA — Territori di Vita sono rilevanti sotto il profilo economico, ambientale e sociale. Ad esempio, i Paesi dell'Unione Europea (UE) hanno riportato 9.000.000 di ettari di terre comuni destinate al pascolo e all'agricoltura; tali dati sono stati riconosciuti come incompleti dalla UE stessa. Per quanto riguarda la pesca artigianale su piccola scala, essa impiegava il 48% di tutti i lavoratori del settore della pesca nell'UE nel 2018,³ comprendendo il 74% di tutte le imbarcazioni da pesca dell'UE (European Commission 2018). Nella maggior parte dei casi, è difficile quantificare i beni comuni per diverse ragioni: la difficoltà di classificare una tale diversità (Lawrence et al. 2021; Pascual-Fernández et al.

³ Eurostat. (n.d.). *Statistics on common land: Farm structure survey — common land*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structu-re_survey_%E2%80%93_common_land (accesso 30/06/2025)

2020), la scarsa comparabilità dei dataset ufficiali tra Paesi,⁴ la frammentazione e incompletezza dei dati (Bebbington et al. 2025) e l'assenza di inventari e registri nazionali o regionali (ad esempio per foreste comuni, aree di caccia comuni o sistemi irrigui comuni).

In Spagna, come nel resto d'Europa, i beni comuni (inclusi i territori di vita) comprendono una grande varietà di socio-ecosistemi basati su attività forestali, pastorali, venatorie, irrigue, di pesca, agricole e su aree sacre o spirituali (Couto, Gutiérrez 2012). I dati disponibili, seppur parziali, mostrano che i beni comuni in Spagna sono estremamente diversificati e di grande rilevanza sociale, economica e ambientale. Ad esempio, i pascoli comuni sono molto diffusi: il 27,3% di tutti i capi di bestiame pascola su praterie comuni e il 21% delle aziende zootecniche utilizza pascoli comuni (INE 2012). Le *Sociedades de Caza* (associazioni venatorie) spagnole gestiscono collettivamente circa 11,6 milioni di ettari (MITECO 2023) e vi sono oltre 2 milioni di ettari di boschi governati come *Montes de Socios*,⁵ oltre a 673.000 ettari governati come *Montes Vecinales en Mano Común* nella sola Galizia.⁶ Infine, un terzo tipo di boschi governati collettivamente, i Boschi Comunali (*Montes Comunales* in senso stretto, escludendo boschi dei soci e di vicinato), non dispone di un registro nazionale né di dati affidabili (MITECO 2025). Sebbene i dati parziali disponibili indichino 641.843 ettari,⁷ gli autori di questo articolo stimano in modo conservativo che oltre la metà dei 6.160.225 ettari registrati come "proprietà di enti locali" nell'Inventario Forestale Nazionale possa essere costituita da boschi comunali (Vallejo Bombín 2024). Nella sola regione dell'Estremadura vi sono 141.000 ettari di *Montes Comunales*, che forniscono servizi ecosistemici a oltre 170.000 titolari di beni comuni (Polanco et al. 2019). Per quanto riguarda le aree costiere, il litorale spagnolo è governato collettivamente da 229 *Cofra-*

⁴ Eurostat. (n.d.). *Statistics on common land: Farm structure survey — common land*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structure_survey_%E2%80%9393_common_land (accesso 30/06/2025)

⁵ Senado de España. (2023). *Proposición de ley de montes de socios*. <https://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=15&id=185441> (accesso 30/06/2025)

⁶ Xunta de Galicia. (n.d.). *Montes veciñais en man común*. <https://ovmediorural.xunta.gal/gl/consultas-publicas/montes-vecinais-en-man-comun> (accesso 30/06/2025)

⁷ MITECO. (2025). *Inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad*. <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv.html> (accesso 10/02/2025)

días de Pesca (corporazioni di pesca storiche e tradizionali), che garantiscono l'83% dei posti di lavoro nel settore della pesca (Franquesa 2004). In relazione all'irrigazione, nel 2001 erano registrate in Spagna 7196 *Comunidades de Regantes* (comunità irrigue), che gestivano 2.596.731 ettari di terre irrigue,⁸ ma questa cifra esclude numerose comunità irrigue non registrate. Ad esempio, una mappatura partecipativa non esaustiva dei sistemi irrigui tradizionali e storici realizzata in sole due province (Granada e Almería) ha individuato oltre 550 comunità di questo tipo (Martín-Civantos et al. 2022).

In questo articolo analizziamo tre iniziative di scala nazionale che hanno operato per il riconoscimento dei valori sociali, economici e ambientali dei beni comuni e dei territori di vita in Spagna, nel periodo 2012–2025. Nel contesto europeo, le iniziative dal basso a sostegno dei beni comuni sono comparativamente numerose in Spagna (Couto, Gutiérrez 2012), sebbene quasi tutte siano implementate a livello locale (ad esempio focalizzate su un singolo bene comune⁹), o regionale (ad esempio concentrate su un settore specifico, come i boschi di vicinato in Galizia) e siano scarsamente diffuse, rimanendo in gran parte non studiate. Le iniziative analizzate in questo articolo sono uniche rispetto ad altre iniziative a sostegno dei beni comuni in Spagna per la loro scala nazionale, per l'approccio innovativo basato sul concetto di ICCA – Territorio di Vita e per l'approccio trasversale ai diversi settori. Cerchiamo di comprendere in che modo queste iniziative abbiano ottenuto riconoscimento, analizzando le ragioni del riconoscimento, gli obiettivi raggiunti e i principali fattori che hanno influenzato i processi; infine, riassumeremo le lezioni apprese da queste esperienze. Queste tre iniziative si basano sul concetto

⁸ DGDR. (2001). *Plan nacional de regadíos: Horizonte 2008*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/gestion-sostenible-regadios/plan-nacional-regadios/texto-completo/\(acceso 30/06/2025\)](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/gestion-sostenible-regadios/plan-nacional-regadios/texto-completo/(acceso 30/06/2025))

⁹ Una Comunidad de Montes Vence al Celta de Vigo y frena la Construcción de un Centro Comercial y un Estadio. <https://www.elsaltodiario.com/galicia/una-comunidad-montes-vence-al-celta-vigo-paraliza-construccion-un-centrocomercial> (acceso 2025); Comuneiros de Covelo rexeitan a construción do parque eólico da Telleira. <https://www.nosdiario.gal/articulo/social/sabado-comuneiros-covelo-rexeitan-construccion-do-parque-eolico-da-telleira/20211231160754134952.html> (acceso 30/06/2025)

e sull'approccio di ICCA—Territorio di Vita e sono state autogestite dalle comunità che governano i beni comuni, con il supporto di Iniciativa Comunales (iComunales) e dell'ICCA Consortium. Il primo e l'ultimo autore hanno contribuito alla facilitazione, alla progettazione e all'implementazione di tali iniziative.

Il concetto di riconoscimento, così come descritto da Hegel, è un processo attraverso il quale gli individui si incontrano e lottano per essere riconosciuti; ciò conduce al riconoscimento di una parte da parte dell'altra (Honneth 2012). Andando oltre la dimensione individuale, le dinamiche di riconoscimento possono estendersi ai gruppi ed essere applicate alle comunità locali (Guibrune et al. 2021), inclusi i custodi dei beni comuni e delle ICCA (Borrini-Feyerabend 2024) e più in generale dalla politica internazionale ai movimenti sociali (Fraser 2008; Walters, Ece 2017). In questo senso, il riconoscimento può essere un processo scalare, che si muove dall'individuo ai pari, fino ai livelli regionale, nazionale e internazionale, come emergerà più avanti nell'analisi. Il riconoscimento può inoltre aiutare le vittime di discriminazione ed esclusione (Emcke 2002), aspetto particolarmente rilevante alla luce dell'eredità globale di incomprensione e ingiustizia nei confronti dei beni comuni e delle ICCA (Farvar et al. 2018). Di conseguenza, una rivendicazione di riconoscimento può sorgere perché il processo stesso dell'essere riconosciuti è ritenuto in grado di migliorare la situazione; in questo senso, esso fa parte di una lotta politica (Farvar et al. 2018).

Il riconoscimento implica il rispetto della diversità culturale, delle istituzioni decisionali collettive e dei diritti delle comunità locali (Schreckenberget al. 2016). L'auto-riconoscimento e il riconoscimento reciproco tra pari rimangono elementi essenziali per le ICCA—Territori di Vita, implicando che il popolo o la comunità custode sia consapevole e si prenda cura della propria relazione con il territorio e che altri popoli e comunità siano anch'essi consapevoli, accettino e possibilmente sostengano tale auto-identificazione e questa forma di cura (Borrini-Feyerabend 2024). Al contrario, la mancanza di riconoscimento e il riconoscimento distorto (*misrecognition*) producono conseguenze sulle comunità che governano i beni comuni e le ICCA—Territori di Vita —che, adottando la metodologia di Martin et al. (2016), possono essere classificate come psicologiche, sociali, culturali, politiche e materiali. Gli impatti includono l'espropriazione del potere de-

cisionale sui propri territori, l'erosione della diversità biologica e culturale locale, la perdita dei mezzi di sussistenza (Borrini-Feyerabend 2024) e l'indebolimento delle possibilità di innovazione attraverso l'esclusione delle forme locali di conoscenza ed esperienza, nonché la scarsa probabilità che i processi decisionali producano esiti equi, ad esempio in termini di equità distributiva (Coolsaet, Néron 2020).

L'obiettivo di questo studio è valutare l'efficacia, nel raggiungimento degli obiettivi delle comunità, di tre iniziative di scala nazionale, dal basso e basate sul riconoscimento, relative ai beni comuni e alle ICCA—Territori di Vita. Analizziamo se e come diverse fonti di riconoscimento contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi comunitari—descritti in questo studio come risultati perseguiti dai custodi dei beni comuni e delle ICCA—Territori di Vita attraverso l'azione collettiva dal basso. Miriamo inoltre a comprendere in quale misura i concetti di beni comuni — come fenomeno culturalmente radicato in Europa — e di ICCA—Territorio di Vita — come termine globale innovativo e inclusivo—possano essere utilizzati efficacemente come strumenti politici per migliorare i risultati dell'azione collettiva nel contesto spagnolo e, per estensione, in altri contesti. Inoltre, intendiamo trarre conclusioni sui punti di forza e di debolezza delle tre iniziative al fine di contribuire al miglioramento di iniziative simili altrove. Infine, puntiamo a migliorare la comprensione di come i concetti di beni comuni e di ICCA — Territorio di Vita possano essere utilizzati — principalmente nel contesto europeo, ma anche in altri contesti—come strumenti di governance e politici all'interno di iniziative comunitarie che affrontano le sfide ambientali, sociali ed economiche della società.

2. Contesto e quadro di implementazione delle tre iniziative

In questo articolo ci concentriamo sulle seguenti tre iniziative volte al riconoscimento dei valori sociali, economici e ambientali dei beni comuni e dei territori di vita in Spagna, implementate tra il 2012 e il 2025: la Dichiarazione di Valdeavellano de Tera (VdT), la creazione dell'associazione Iniciativa Comunales e il processo di revisione tra pari e di supporto (*Peer Review and Support* - PRS) per le candidature spagnole al Registro delle ICCA.

La Dichiarazione di Valdeavellano de Tera (VdT)

Si tratta di un'iniziativa nazionale partecipativa e dal basso, sviluppata nel 2014 con l'obiettivo di fornire una visione comune e una dichiarazione pubblica per il riconoscimento dei beni comuni e delle ICCA in Spagna.

Contesto

Nel contesto del crescente interesse globale per il concetto di ICCA — Territorio di Vita, il Segretariato della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) ha commissionato un rapporto sul riconoscimento e il sostegno alle ICCA, includendo studi di caso provenienti da 19 Paesi di tutto il mondo, tra cui la Spagna (Kothari et al. 2012). Il rapporto è stato coordinato e co-redatto dal primo autore. Per lo studio spagnolo (Couto, Gutiérrez 2012), nel periodo 2011–2012 gli autori hanno contattato circa 200 membri di comunità, ricercatori e altri esperti coinvolti o informati sui sistemi di governance collettiva delle risorse naturali (ad esempio foreste, pastoralismo, caccia, irrigazione, pesca, agricoltura e aree sacre o spirituali), con particolare attenzione a quelli orientati al raggiungimento di obiettivi di conservazione.

Implementazione

Le organizzazioni partecipanti allo studio hanno promosso l'incontro tra le diverse iniziative esistenti al fine di creare reti, scambiare esperienze e favorire la solidarietà e il supporto tra pari. Successivamente, nel 2013 è stato organizzato il primo incontro nazionale, intersettoriale e guidato dalle comunità sui beni comuni in Spagna. Gli obiettivi di questo incontro erano favorire l'incontro diretto tra i partecipanti e redigere una "dichiarazione" che rendesse pubblica la visione condivisa delle comunità. Inoltre, per collegarsi al movimento globale e al concetto di ICCA — Territorio di Vita, l'ICCA Consortium ha tenuto la sua 6ª Assemblea Globale in concomitanza con l'incontro nazionale, a Valdeavellano de Tera, Soria, Spagna.

La stesura della Dichiarazione

Durante l'incontro nazionale è stato organizzato un workshop per facilitare la redazione partecipata della Dichiarazione. L'evento

era pubblico e aperto. Nei mesi precedenti, erano stati inviati inviti alle principali comunità che governano beni comuni e alle loro organizzazioni, insieme ad altri attori interessati, indipendentemente dalla loro partecipazione allo studio nazionale. La bozza è stata redatta da rappresentanti di comunità che governano collettivamente boschi, pascoli pastorali, aree di caccia, pesca artigianale su piccola scala, sistemi irrigui e aree di raccolta dei molluschi. Altri partecipanti al processo di redazione includevano ricercatori sui beni comuni e funzionari pubblici a titolo personale, istituzioni accademiche, organizzazioni della società civile ambientale nazionali e regionali e fondazioni settoriali. Successivamente, la bozza risultante è stata distribuita ad altre comunità spagnole che governano beni comuni per raccogliere commenti.

La Dichiarazione è stata firmata da 28 organizzazioni. In totale, l'11% (3) erano organizzazioni internazionali e l'89% (25) erano organizzazioni spagnole. Le sole organizzazioni spagnole rappresentano almeno 142.377 titolari dei diritti di uso collettivo (*commoners*) e 1.819 comunità che governano beni comuni in Spagna. L'intero processo ha richiesto quasi un anno e la versione finale della Dichiarazione, composta da dieci punti, è stata tradotta in sette lingue vernacolari e quattro lingue straniere.¹⁰ La Dichiarazione è stata lanciata pubblicamente nel Real Jardín Botánico di Madrid nel 2014,¹¹ dove ciascuno dei dieci punti tematici è stato letto da un rappresentante di un diverso tipo di bene comune (boschi, caccia, pastoralismo, ecc.). A partire dal 2017, la sottoscrizione della Dichiarazione VdT è diventata parte integrante del processo di adesione a iComunales (si veda sotto).

La fondazione dell'associazione 'Iniciativa Comunales'

Nel 2015 è stata fondata Iniciativa Comunales, un'organizzazione nazionale, intersettoriale e guidata dalle comunità che governano beni comuni e ICCA in Spagna.

¹⁰ Asociación iComunales. (n.d.). *Declaration of Valdeavellano de Tera*. https://www.icomunales.org/que_queremos/#valdeavellano (accesso 30/06/2025)

¹¹ Real Jardín Botánico — CSIC. (n.d.). *Public presentation of the Declaration of Valdeavellano de Tera*. <https://rjb.csic.es/manana-se-presenta-en-el-real-jardin-botanico-csic-la-declaracion-de-valdeavellano-de-tera/> (accesso 30/06/2025)

Contesto

La creazione dell'associazione Iniciativa Comunales è strettamente legata alla Dichiarazione VdT. A seguito dei contatti e delle attività di networking facilitate dallo studio nazionale condotto da Couto e Gutiérrez (2012), le comunità spagnole hanno concordato sulla necessità di creare un'organizzazione di livello nazionale per il riconoscimento e la difesa dei beni comuni.

Implementazione

I partecipanti all'incontro per la VdT del 2013 hanno concordato la creazione di un'organizzazione di scala nazionale, scegliendo il nome Iniciativa Comunales (iComunales). Successivamente, nel 2015, l'associazione è stata fondata a Córdoba, in Spagna, da 14 membri, di cui 8 titolari dei diritti di uso collettivo (*commoners*)—tra cui il presidente, il vicepresidente, il tesoriere e il segretario—e altri 6 facevano parte del comitato direttivo, tra cui il primo autore, ed erano ricercatori, attivisti ed esperti di comunicazione e partecipazione. Sono state adottate misure di governance per evitare che l'associazione venisse strumentalizzata da interessi esterni: è stato stabilito che le cariche di presidente, vicepresidente, tesoriere e segretario fossero ricoperte da titolari dei diritti di uso collettivo. Per la stessa ragione, è stato concepito un sistema di voto ponderato (25 voti per le comunità che governano beni comuni e per le organizzazioni che le rappresentano direttamente, 5 voti per le altre organizzazioni e 1 voto per i membri individuali dell'associazione). Inoltre, a partire dal 2017, per tutte le nuove domande di adesione è stato richiesto di sottoscrivere la Dichiarazione VdT come prerequisito per entrare nell'associazione.

Un anno dopo (2016), iComunales contava 58 membri, tra individui e organizzazioni. Le organizzazioni membri di iComunales rappresentavano almeno 102.377 membri delle comunità di beni comuni, 319 comunità impegnate nella gestione collettiva dei beni comuni e 784 persone non direttamente coinvolte nella governance dei *commons*. Inoltre, l'associazione disponeva di una mailing list nazionale aperta con 224 membri e di un sito web dedicato. IComunales ha mostrato un'attività crescente nel periodo 2014–2019, con un'assemblea nazionale annuale in presenza e l'organizzazione—spesso in partenariato—di diversi workshop tematici ed eventi pubblici, per un totale di 13 eventi

di scala nazionale in quel periodo.¹² IComunales è diventata membro attivo dell'ICCA Consortium nel 2014 e dell'International Land Coalition (ILC) nel 2018. Nel 2015, iComunales è stata designata dall'ICCA Consortium come organizzazione responsabile della facilitazione del processo di revisione tra pari e di supporto per le candidature al Registro Internazionale delle ICCA in Spagna (si veda la sezione successiva). Nel 2017, il Ministero spagnolo per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica (MITECO) ha concesso a iComunales la possibilità di tenere un "seminario permanente" annuale presso le strutture del Centro Nazionale per l'Educazione Ambientale (CENEAM) per l'organizzazione del "Seminario sulla Conservazione Comunale in Spagna", che si svolge annualmente a partire dal 2017 (MITECO)¹³. I-Comunales ha inoltre coordinato il Gruppo di Lavoro dell'ILC sui beni comuni nel 2018 e la Common Lands Network (2019–2021), una rete di 30 organizzazioni comunitarie provenienti da 22 Paesi di Europa, Medio Oriente e Nord Africa, con l'obiettivo di riconoscere e sostenere i beni comuni (*Common Lands Network*), in collaborazione con l'ICCA Consortium e l'associazione spagnola Trashumancia y Naturaleza.

Nel 2019, le restrizioni dovute alla pandemia di COVID-19 hanno interrotto gli eventi in presenza, con un forte impatto sulla vitalità e sull'attività dell'associazione. Le assemblee in presenza sono riprese nel 2021, così come altri eventi, tra cui il Seminario sulla Conservazione Comunale (Valsaín, Spagna), ma, complessivamente, il livello di attività non ha ancora raggiunto, di gran lunga, quello precedente alla pandemia.

Il processo di revisione tra pari e di supporto per le domande spagnole per il Registro ICCA

È stata istituita un'iniziativa basata sulle comunità per il processo di revisione tra pari (*peer review*) e di supporto alle candidature delle ICCA–Territori di Vita per l'accesso al Registro Internazionale delle ICCA, gestito da UNEP-WCMC e facilitato da iComunales, con il supporto dell'ICCA Consortium.

¹² Asociación iComunales. (n.d.). *Public events*. https://www.icomunales.org/que_hacemos/eventos/ (accesso 30/06/2025)

¹³ Permanent Seminar on Communal Conservation. <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajos-seminarios/conservacion-comunal-en-espana-icca.html> (accesso 30/06/2025).

Contesto

Il riconoscimento formale delle ICCA—Territori di Vita è stato favorito dall'istituzione del Registro Internazionale delle ICCA presso UNEP-WCMC, in collaborazione con l'ICCA Consortium. Questo registro internazionale conserva informazioni volontarie, descrittive e spaziali. Il suo obiettivo è costruire una base di conoscenza sulle ICCA—Territori di Vita documentandone i valori, migliorando la comprensione e il riconoscimento dei loro scopi e impatti e aumentando il coinvolgimento delle comunità locali e tradizionali nella conservazione della biodiversità e nelle politiche di settore (Corrigan, Granziera 2010). Le comunità locali e i Popoli Indigeni interessati sono tenuti a seguire un processo di consenso libero, previo e informato prima di fornire informazioni sulle proprie ICCA—Territori di Vita. I dati possono essere archiviati e resi liberamente disponibili oppure restare privati, in base alle preferenze della comunità (Borri-Feyerabend et al. 2013).

Implementazione

A partire dal 2010, e in particolare nel 2014, l'ICCA Consortium ha avviato un lavoro volto a salvaguardare la qualità del Registro delle ICCA, assicurando che tutte le voci fossero coerenti con la definizione globale di ICCA. Ancora più importante, il Consortium ha assunto una posizione chiara: le comunità locali e i Popoli Indigeni, nel loro ruolo di custodi delle ICCA, dovrebbero governare e implementare il processo di revisione tra pari e di supporto, tipicamente attraverso una rete ICCA a livello nazionale (Borrini-Feyerabend 2024). Nel 2015, questo approccio è stato infine adottato, al posto dell'opzione del panel di esperti inizialmente proposta dai gestori del Registro delle ICCA.

L'iniziativa spagnola di supporto e revisione tra pari

Poco dopo questo incontro, iComunales ha organizzato un workshop partecipativo a Madrid per redigere il primo protocollo per il PRS delle candidature al Registro delle ICCA, che garantisca la qualità, l'equità e la trasparenza del processo, nonché il rispetto del FPIC, tra gli altri aspetti. Nell'ambito del processo PRS, iComunales (nella sua funzione di rete nazionale) avrebbe supportato le

comunità candidate nel lavoro di esplorazione dell'auto-identificazione con il concetto di ICCA—Territorio di Vita e nell'accesso alla procedura di candidatura al Registro. Inoltre, dei titolari dei diritti di uso collettivo (*commoners*) volontari sarebbero stati selezionati da iComunales per revisionare in forma anonima le candidature. Nel 2016, la prima versione del protocollo è stata approvata alla 1ª Assemblea Generale di iComunales ad Altsasu, in Navarra. Il processo PRS è stato implementato dal 2017 al 2025, con una sospensione dal 2019 al 2024 a causa della pandemia di COVID-19.

Nel 2017, il processo PRS spagnolo ha accolto due candidature. Nel 2018 sono state presentate sei candidature: quattro positive, una negativa e una in attesa di ulteriori informazioni. Nel 2019, la 4ª Assemblea Generale di iComunales ha approvato la nuova versione del protocollo, attualmente in vigore nel 2025. Nel 2024 sono state presentate altre quattro candidature, attualmente in fase di revisione tra pari e di supporto.

3. Metodi

Per questo studio, gli autori hanno analizzato le informazioni utilizzando un approccio a metodi misti (Johnson et al. 2007), combinando metodologie quantitative e qualitative e ricorrendo a un'ampia gamma di fonti. I metodi misti consentono una comprensione più profonda dell'oggetto di ricerca e una maggiore flessibilità (Biermann, Gibbes 2025).

La ricerca si fonda sul coinvolgimento diretto e continuativo del primo autore nei processi analizzati, che ha consentito un accesso costante a dati corposi e in continua evoluzione. In quanto *insider* di tali processi, questa posizione ha consentito un'analisi più sfumata e un accesso più agevole ad attori e documenti (Chavez 2015). Piuttosto che applicare un disegno di ricerca predefinito, lo studio sistematizza retrospettivamente i materiali e le intuizioni generati nel corso dello sviluppo delle iniziative, riflettendo un approccio situato e basato sulla pratica. Ciò ha richiesto flessibilità metodologica e una combinazione di analisi documentale, osservazione partecipante, interviste e scambi informali.

Documenti - I documenti analizzati includono circa 60 documenti inediti e pubblici dell'ICCA Consortium e dell'associazione iComunales dal 2012 al 2025, quali verbali e ordini del giorno di assemblee e riunioni, rapporti e altre pubblicazioni (ad esempio conclusioni di workshop partecipativi), nonché circa 55 e-mail, tra cui liste di distribuzione (*e-fora*) e scambi individuali. Considerato il tempo trascorso (12 anni) e la natura evolutiva del processo, questo numero è indicativo e non esaustivo.

Interviste e scambi - Le informazioni ricavate dai documenti sono state integrate con circa 80 interviste, condotte via e-mail o in presenza, con membri di comunità locali spagnole ed europee, comprese comunità con ICCA registrate, nonché con membri di Iniziativa Comunales e dell'ICCA Consortium, incluse comunità locali e Popoli Indigeni a livello globale. Altri attori includevano funzionari della pubblica amministrazione, membri di organizzazioni della società civile (CSO), ricercatori e un'ampia gamma di tecnici, per lo più impegnati nello sviluppo rurale e nella conservazione e gestione delle risorse naturali. Questi scambi non sono stati sempre formalizzati come interviste strutturate, ma hanno fatto parte di un dialogo continuo e di una co-riflessione. Sono state utilizzate interviste informali e non strutturate che, secondo Newing et al. (2011), offrono maggiore flessibilità e profondità nella raccolta di informazioni ricche e contestualizzate. Il loro obiettivo principale era ottenere feedback per adattare e migliorare i processi, garantire l'FPIC delle comunità coinvolte e alimentare gli scambi quotidiani propri degli approcci e delle metodologie dal basso delle iniziative studiate. Successivamente, e solo dopo il trascorrere di alcuni anni, questi materiali sono diventati materiale di ricerca, previo un processo di anonimizzazione.

Data l'applicazione esistente della teoria del riconoscimento dall'individuo ai governi e ai movimenti sociali e sulla base della rilevanza del riconoscimento per i beni comuni e le ICCA—Territori di Vita a livello globale, abbiamo progettato una metodologia per analizzare il ruolo del riconoscimento nelle tre iniziative studiate nel periodo 2012–2025. Adottiamo un approccio scalare, in cui il riconoscimento è stato disaggregato in cinque diverse fonti: auto-riconoscimento; riconoscimento tra pari; riconoscimento da parte del pubblico generale; riconoscimento governativo nazionale e sub-nazionale; riconoscimento internazionale/globale. Tutte queste categorie scalari

sono di facile comprensione e identificazione, sono spesso presenti nei processi legati a beni comuni/ICCA e non si sovrappongono.

Per comprendere i livelli di successo di ciascuna iniziativa, abbiamo collegato tali fonti di riconoscimento ai seguenti nove obiettivi raggiunti durante il periodo di studio: (a) migliorare la comunicazione interna e potenziare i processi di partecipazione nella comunità; (b) riconoscimento specifico dei contributi sociali, economici e ambientali della comunità (considerati come obiettivi distinti); (c) scambi, networking, replicabilità e altre fonti di innovazione collettiva; (d) conferire valore aggiunto ai prodotti e servizi della comunità; (e) rafforzare la capacità di difendersi da minacce esterne; (f) aumentare il supporto istituzionale esterno e la mobilitazione di risorse; (g) influenzare politiche esterne connesse a beni comuni/territori di vita.

I nove obiettivi analizzati sono stati individuati attraverso un processo induttivo di raggruppamento e categorizzazione dei principali obiettivi (Erlingsson, Brysiewicz 2017) ripetutamente identificati come raggiunti o perseguiti dalle comunità durante il periodo di studio. Essi sono emersi da workshop partecipativi, scambi informali e formali e sono stati anche osservati dal team di ricerca attraverso un coinvolgimento di lungo periodo nei processi di riconoscimento. L'insieme finale riflette sia priorità definite dalle comunità sia ricorrenze individuate tramite un impegno empirico continuativo.

Di conseguenza, è stata analizzata la matrice risultante dall'incrocio tra "fonti di riconoscimento" e "tipi di obiettivi raggiunti". Analogamente a Fakis et al. (2014), che hanno spiegato come quantificare dati qualitativi attribuendo punteggi di intensità alle categorie identificate, questo studio impiega un sistema di punteggio per valutare i livelli di successo nei diversi componenti della matrice.

Per ciascun componente della matrice è stato attribuito un punteggio corrispondente a tre livelli di successo: basso (0 punti, nessun obiettivo raggiunto), medio (1 punto, raggiungimento moderato) e alto (2 punti, raggiungimento elevato). Il successo medio si riferisce a un successo parziale (ad esempio, uno o pochi obiettivi raggiunti ma fallimenti rilevanti in altri casi; raggiungimento complessivamente debole/parziale degli obiettivi; oppure identificazione ricorrente di barriere rilevanti che limitano i risultati complessivi).

Esempio di punteggio medio: per l'iniziativa "processo di revisione tra pari e di supporto", nell'incrocio tra "riconoscimen-

to nazionale e sub-nazionale” e “aumento del supporto istituzionale esterno e della mobilitazione di risorse”, il punteggio di impatto è stato “medio”, poiché vi è stato un solo caso rilevante di riconoscimento nazionale e un altro a livello regionale che hanno portato supporto istituzionale esterno e una mobilitazione di risorse limitata per attività di networking/eventi nazionali e regionali tra le comunità. Inoltre, la registrazione in sé non ha comportato alcun supporto istituzionale o mobilitazione di risorse per le comunità registrate.

Esempio di punteggio alto: un esempio di punteggio “alto” riguarda l’incrocio tra “riconoscimento tra pari” (come fonte di riconoscimento) e “scambi, networking, replicabilità e altre fonti di innovazione collettiva” (come tipo di obiettivi raggiunti) in relazione alla creazione di iComunales. Durante il periodo di studio, vi è stata un’interazione proficua tra pari all’interno di iComunales, includendo una mailing list nazionale attiva, 15 eventi nazionali in presenza e 5 eventi internazionali,¹⁴ oltre ad altri eventi a livello regionale e locale e proposte progettuali, tra cui una proposta LIFE UE e un Gruppo Operativo del Partenariato Europeo per l’Innovazione in materia di Produttività e Sostenibilità Agricola (EIP-AGRI) sulla governance dei beni comuni. Inoltre, questo networking e scambio ha coinvolto un’ampia gamma di membri sia per provenienza geografica (il 65% delle regioni spagnole rappresentate nell’adesione all’associazione) sia per settori di attività (incluse comunità forestali, pastorali, di pesca, di raccolta dei molluschi, venatorie e legate all’uso dell’acqua). I risultati della matrice sono sintetizzati nelle Figure 1 e 2.

Una delle limitazioni di questo studio riguarda il fatto che le iniziative analizzate hanno coinvolto soltanto comunità e associazioni di comunità attive nel networking e nella comunicazione esterna, con un focus intersettoriale e interessate a partecipare e contribuire a iniziative di scala nazionale. In questo senso, le comunità coinvolte non rappresentano l’intero spettro di strategie (ad esempio non includono strategie a basso profilo) adottate dai titolari di beni

¹⁴ ICCA Consortium. (n.d.). *Events in Spain*. <https://www.iccaconsortium.org/category/world-en/europe-russia-en/spain-en/> (accesso 30/06/2025)

comuni e dalle loro organizzazioni nella tutela dei propri diritti e territori in Spagna o in Europa.

Un'altra limitazione dello studio è metodologica: la maggior parte dei materiali analizzati non deriva da un campionamento metodologico predefinito, ma comprende documenti, eventi, workshop, interviste e comunicazioni (ad esempio e-mail) progettati per altri scopi (organizzativi, politici, ecc.). Per questo motivo abbiamo adottato un approccio a metodi misti.

4. Risultati

I risultati dettagliati sono presentati e categorizzati in una matrice che collega gli obiettivi delle comunità alle diverse fonti di riconoscimento per ciascuna delle tre iniziative studiate (Tavole A1-A3 nell'Appendice 1 della pubblicazione originale in inglese). Ogni elemento della matrice include una breve valutazione dell'efficacia di una specifica fonte di riconoscimento nel raggiungimento di determinati obiettivi comunitari. Per gli elementi della matrice considerati di successo, sono elencati gli obiettivi raggiunti, con i relativi indicatori. È importante sottolineare che, per tutte e tre le iniziative, ogni fonte di riconoscimento ha contribuito in modo rilevante ad almeno un obiettivo comunitario. Allo stesso modo, tutti gli obiettivi comunitari hanno beneficiato di almeno una fonte di riconoscimento nelle tre iniziative, con l'unica eccezione dell'obiettivo "influenzare le politiche esterne" nel caso della creazione di iComunales, per il quale nessuna delle fonti di riconoscimento ha contribuito in modo rilevante.

Efficacia complessiva delle iniziative

Le tre iniziative hanno avuto successo nell'ottenere un riconoscimento rilevante e nel raggiungere obiettivi comunitari. L'iniziativa più efficace è risultata la "creazione di iComunales" (55 punti), seguita dalla "Dichiarazione VdT" (45 punti) e quindi dal "processo PRS per il Registro delle ICCA" (42 punti) (per i dettagli si rimanda alle tavole 1 e 2 della pubblicazione originale in inglese).

Fonte dell'efficacia del riconoscimento

Le tre iniziative mostrano un andamento simile dell'impatto del riconoscimento sugli obiettivi raggiunti (Figura 1), con il "riconoscimento tra pari" che emerge come la fonte di riconoscimento più efficace (43 punti), seguito da vicino dal "riconoscimento internazionale" (40 punti) e dall'"auto-riconoscimento" (31 punti). Le fonti di riconoscimento meno incisive risultano essere il "riconoscimento del pubblico generale" (15 punti) e il "riconoscimento governativo nazionale e sub-nazionale" (13 punti).

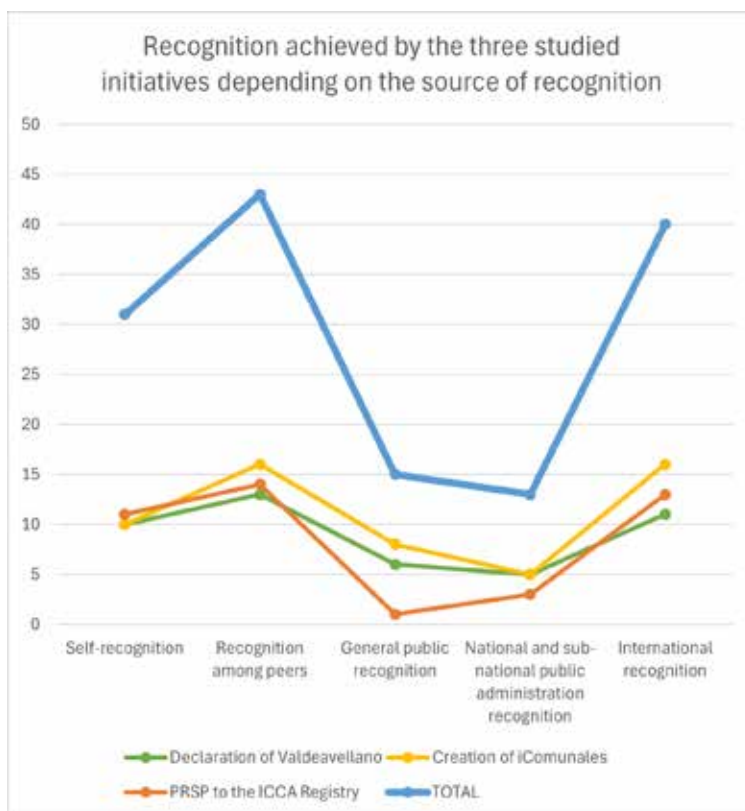


Figura 1. Grado di successo del riconoscimento delle tre iniziative per fonte di riconoscimento.

Riconoscimento dei beni comuni e delle ICCA

In base alla tipologia di obiettivi raggiunti mediante il riconoscimento, alcuni risultati sono sintetizzati nella Figura 2.

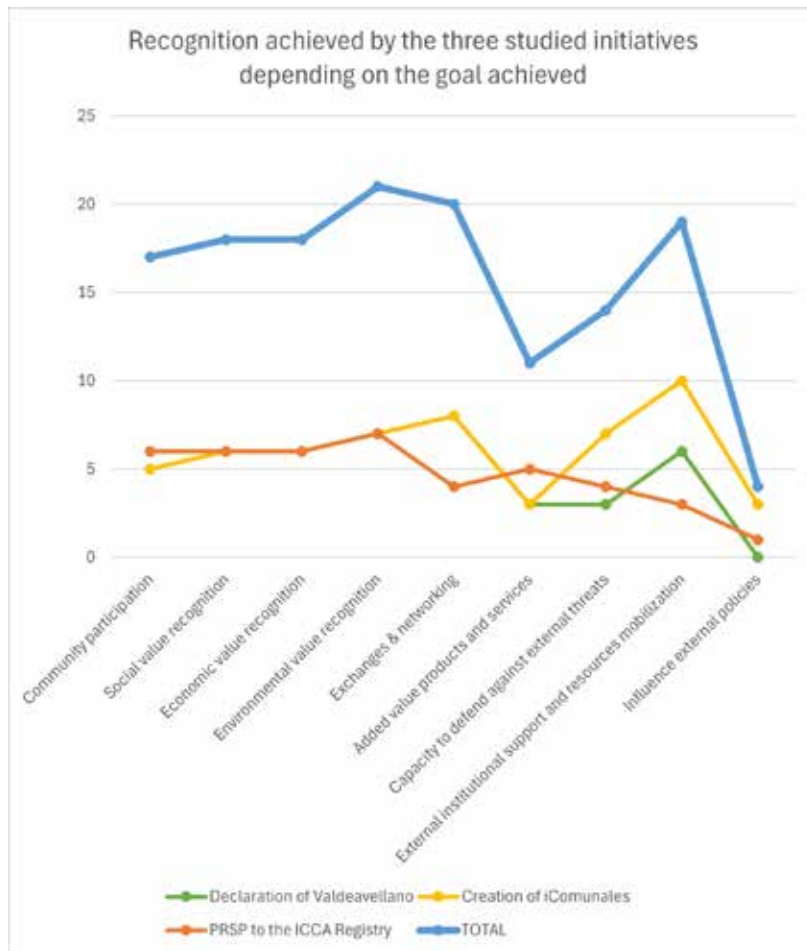


Figura 2. Grado di successo del riconoscimento delle tre iniziative in base al tipo di obiettivo raggiunto.

Rafforzamento della comunicazione interna e potenziamento dei processi di partecipazione nella comunità

La Dichiarazione ha facilitato un processo attivo di auto-riconoscimento a livello nazionale (si veda la sezione 'Iniziative per il riconoscimento dei beni comuni e delle ICCA in Spagna'). Successivamente, attraverso iComunales, i 58 membri hanno riesaminato la Dichiarazione e si sono auto-identificati con concetti chiave (ad es. beni comuni, governance, ICCA – Territorio di Vita, ecc.). Nel processo PRS, 12 comunità candidate sono state coinvolte in un solido processo di auto-identificazione con il concetto di ICCA – Territorio di Vita e circa 20 pari (titolari di diritti di uso collettivo esterni e anonimi) e 12 facilitatori hanno preso parte al processo PRS.

Riconoscimento specifico dei contributi sociali, economici e ambientali della comunità

Questi tre obiettivi sono stati complessivamente raggiunti in modo piuttosto equilibrato dalle tre iniziative, ma in modo molto diseguale se si considerano le fonti di riconoscimento. Tali valori e contributi sono stati esplicitamente auto-riconosciuti o riconosciuti tra pari nelle tre iniziative studiate, oppure riconosciuti a livello internazionale. Il riconoscimento nazionale, sub-nazionale e da parte del pubblico generale è stato invece piuttosto debole, ad eccezione, in misura minore, del riconoscimento dei contributi ambientali.

- Scambi, networking, replicabilità e altre fonti di innovazione collettiva

Gli scambi e il networking sono stati tra gli obiettivi maggiormente raggiunti nel complesso, includendo un'ampia gamma di attività ed eventi.¹⁵

¹⁵ Public Events of the Association iComunales. https://www.icomunales.org/que_hacemos/eventos/ (accesso 30/06/2025); Public Events of the Association iComunales in collaboration with the ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/category/world-en/europe-russia-en/spain-en/> (accesso 30 June 2025).

Attribuzione di valore aggiunto ai prodotti e ai servizi della comunità

In seguito all'iscrizione nel Registro delle ICCA, alcune comunità hanno etichettato i propri prodotti (ad esempio prodotti alimentari forestali) come prodotti ICCA o hanno valorizzato i propri servizi (ad esempio sentieri) associandoli ai valori aggiuntivi legati allo status di ICCA registrata. iComunales ha sviluppato un logo per sostenere le comunità in questo processo.¹⁶

Rafforzamento della capacità di difesa rispetto alle minacce esterne

La creazione di iComunales, e in misura minore il processo del Registro ICCA, ha aiutato le comunità che governano ICCA/beni comuni ad affrontare alcune minacce esterne (ad esempio progetti estrattivi dannosi, alienazione o politiche regressive sui diritti collettivi)¹⁷ attraverso un Sistema di Allerta che riconosce i loro valori. Inoltre, iComunales ha finanziato e pubblicato linee guida specifiche per migliorare la capacità di difesa delle comunità, come ad esempio le mini-linee guida per persone o gruppi colpiti da impianti fotovoltaici¹⁸.

¹⁶ Campo Galego. (n.d.). *Couso, o monte que pasou de escombreira a referente ecolóxico*. <https://www.campogalego.gal/couso-o-monte-che-pasou-de-escombreira-referente-ecoloxico/> (accesso 30/06/2025); ICCA Consortium. (n.d.). *Use of the ICCA logo by their custodian communities*. https://www.instagram.com/p/DGKx0z_s3cg/ (accesso 30/06/2025)

¹⁷ El Campo de Asturias. (2021). *Jornadas digitales sobre la recuperación y la gobernanza de los montes en mano común*. <https://elcampodeasturias.es/2021/06/22/jornadas-digitales-sobre-la-recuperacion-y-la-gobernanza-de-los-montes-en-mano-comun/> (accesso 30/06/2025); Plataforma Pola Defensa dos Montes Veciñais en Mano Común. (n.d.). <https://cdmvd.wixsite.com/plataformaccmm> (accesso 30/06/2025); El Campo de Asturias. (2022). *Las entidades locales reclaman el reconocimiento de los montes vecinales en mano común a través de mujeres*. <https://elcampodeasturias.es/2022/03/22/las-entidades-locales-reclaman-el-reconocimiento-de-los-montes-vecinales-en-mano-comun-a-traves-de-mujeres/> (accesso 30/06/2025); ICCA Consortium. (n.d.). *Events in Spain*. <https://www.iccaconsortium.org/category/world-en/europe-russia-en/spain-en/> (accesso 30/06/2025)

¹⁸ Miniguía Para Personas o Colectivos Afectados por Instalaciones Fotovoltaicas. <https://www.commonlandsnet.org/media/52> (accesso 30/06/2025).

Incremento del supporto istituzionale esterno e della mobilitazione delle risorse

Alcuni esempi di supporto istituzionale esterno sono descritti nella Sezione 2. Questo supporto ha incluso finanziamenti diretti o indiretti (attraverso collaborazioni con progetti o attività di altre istituzioni) a sostegno degli obiettivi e delle attività delle comunità (ad esempio networking) da parte dell'ICCA Consortium, dell'ILC (International Land Coalition), del Ministero spagnolo per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica (MITECO), di Trashumancia y Naturaleza, della MAVA Foundation e dell'UE (ad esempio collaborazioni con il 7° Programma Quadro per la Ricerca e con Gruppi Operativi EIP-AGRI), tra le altre istituzioni. Questo supporto ha incluso anche forme di sostegno istituzionale non finanziario (ad esempio il supporto dell'ICCA Consortium a iComunales per l'implementazione del processo PRS o il sostegno del MITECO a un Seminario Permanente su ICCA e beni comuni).

Influenza sulle politiche esterne connesse ai commons — territori di vita

Questo obiettivo ha prodotto pochi casi di successo identificabili, tutti a livello regionale, nonostante gli sforzi di riconoscimento volti a sostenere le comunità nella difesa dei propri diritti collettivi rispetto a iniziative politiche regressive, attraverso la pubblicazione di *policy brief* (Salguero 2019), il finanziamento di siti web informativi e di networking o la fornitura di supporto organizzativo e pubblico. Una delle pochissime leggi o regolamenti modificati con successo in senso più favorevole ai beni comuni è stata sostenuta indirettamente: un team di progetto LIFE UE sulle *dehesas* comuni¹⁹ ha partecipato presentando il proprio progetto all'evento pubblico della Dichiarazione VdT e ha collaborato regolarmente con iComunales. Uno dei risultati è stata l'introduzione di un fattore correttivo per i sussidi forestali

¹⁹ LIFE COMFOREST. Identification, Monitoring and Sustainable Management of Communal Forests in EXTREMADURA. <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE12-ENV-ES-000148/identification-monitoring-and-sustainable-management-of-communal-forests-in-extremadura/> (accesso 30/06/2025).

regionali basato sul sistema di governance, attribuendo il 100% alle foreste comunali in virtù del loro valore aggiunto.

Considerando gli obiettivi raggiunti (Figura 2), il più riuscito è stato il riconoscimento ambientale dei valori dei beni comuni/ICCA (21 punti), seguito dalla “promozione di scambi e networking tra le comunità” (20 punti), dal raggiungimento di supporto istituzionale esterno e mobilitazione di risorse (19 punti) e dal riconoscimento sociale ed economico dei valori dei beni comuni/ICCA (18 punti ciascuno). Gli obiettivi che hanno mostrato minore successo sono stati influenzare le politiche esterne (4 punti) e, a seguire, aggiungere valore ai prodotti e servizi delle comunità (11 punti).

La mancanza di riconoscimento

Nel periodo di studio emerge chiaramente che la mancanza di riconoscimento è alla base di una vasta gamma di problemi vissuti dai beni comuni e dai territori di vita. Tali problemi possono essere classificati in sociopolitici, materiali e culturali e finiscono per generare insicurezza sulla titolarità delle risorse naturali, limitando fortemente le opportunità delle comunità locali. Poiché i beni comuni e i territori di vita producono benefici sociali, economici e ambientali anche per chi non detiene diritti di uso collettivo, anche il resto della società subisce i danni derivanti dall’ingiustizia legata alla mancanza di riconoscimento.

5. Discussione

Sulla base dei risultati dello studio, il riconoscimento emerge come un prerequisito fondamentale per la partecipazione attiva dei custodi dei beni comuni e dei territori di vita ai processi decisionali — quali la definizione, l’implementazione e l’applicazione degli obiettivi di policy (ad esempio in ambito ambientale, di pianificazione territoriale, di sviluppo rurale e climatico). Il riconoscimento è inoltre essenziale per creare un contesto più favorevole — amministrativo, finanziario, giuridico e di opinione pubblica — entro il quale le comunità possano esercitare i propri diritti di governance, preservando e valorizzando l’ambiente, il tessuto sociale e l’econo-

mia del territorio (ad esempio in termini di servizi ecosistemici, giustizia sociale, democrazia diretta e occupazione locale di qualità).

Il riconoscimento aumenta infine il potenziale di replicabilità e trasferibilità delle soluzioni di governance collettiva verso altri contesti territoriali (incluse le aree urbane), altri settori (ad esempio il settore privato e le organizzazioni della società civile) e altre politiche pubbliche (quali sanità e istruzione).

Le fonti del riconoscimento

Lo studio qui presentato, per la prima volta, rende visibile l'impatto scalare di diversi livelli di riconoscimento, da un elevato riconoscimento a livello internazionale a un basso riconoscimento a livello locale e comunitario. Un elemento chiave del successo delle tre iniziative è stato l'auto-riconoscimento e il riconoscimento tra pari. L'importanza cruciale dell'auto-riconoscimento e del riconoscimento tra pari nei territori di vita è stata sottolineata da Borrini-Feyerabend (2024), che afferma che ciò che può fare la differenza sono le voci collettive dei custodi auto-identificati: coloro che si impegnano insieme in processi di auto-rafforzamento e finiscono per riconoscere ed essere riconosciuti dai propri pari. Il PRS è utilizzato con crescente successo in scenari molto diversi, quali i servizi di formazione e supporto tra pari in contesti di disabilità (Faulkner, Basset 2012), servizi di salute mentale (Shalaby, Agyapong 2020) e la valutazione nel campo dell'arte e del design (Cummings et al. 2015).

Inoltre, il livello internazionale ha rappresentato un'importante fonte di riconoscimento per tutte e tre le iniziative. Ciò è coerente con il rapido "crescendo di riconoscimento", a livello globale, della conservazione comunitaria e della governance dei beni comuni durante il periodo di studio (Kothari et al. 2012, cap. 3; Agrawal et al. 2023; Villamayor-Tomas, García-López 2021; White, Standaert 2016; Borrini-Feyerabend 2024). Le tre iniziative hanno contribuito a questo riconoscimento globale, beneficiandone al contempo.

Tuttavia, in tutte e tre le iniziative, il riconoscimento da parte del pubblico generale e quello governativo nazionale e sub-nazionale sono risultati più deboli. Nell'ultimo decennio, sebbene siano stati compiuti sforzi pertinenti e ben orientati per influenzare i livelli di policy regionale, nazionale e dell'UE (Hammerstein, Bloemen 2016; Salguero 2019), si

è ottenuto relativamente poco (Hammerstein, Bloemen 2016). Ad esempio, in Francia il governo continua ad appropriarsi dei beni comuni, ma una coalizione di amministratori eletti, studiosi di diritto, attivisti e ricercatori sta collaborando per modificare questo quadro giuridico in senso favorevole ai beni comuni.²⁰ Eccezioni rilevanti a queste tendenze includono le recenti riforme legali italiane a favore dei beni comuni (Louvin, Alessi 2021; Bassi 2022), le istituzioni relativamente solide e sostenute a livello regionale in Svizzera (Haller et al. 2021) e le politiche nazionali scozzesi (Doyle 2023), incluse quelle che favoriscono la complessa creazione di boschi comunitari (Sharma et al. 2023).

A questo proposito, a livello nazionale e sub-nazionale (e anche nell'UE) esiste una barriera chiara e forte al cambiamento delle politiche in una direzione che limiti la percezione mercantilistica e individualista dei diritti sulle risorse naturali (Hammerstein, Bloemen 2016)—ad esempio per valorizzarne le funzioni ambientali, economiche e sociali di lungo periodo—e che opti invece per processi amministrativi adattivi e contestualizzati localmente, piuttosto che standardizzati, quando i governi regolano beni comuni e ICCA—Territori di Vita (Gerber et al. 2020; Kothari et al. 2012; Vasile 2019). Questa barriera limita anche un ulteriore empowerment di comunità locali e Popoli Indigeni, eludendo invece i diritti dei *commoners* a vantaggio dell'industria estrattiva e di altre iniziative neo-coloniali (Newing 2012: sez. 5.1). Tali barriere vanno oltre l'influenza sulle politiche, ostacolando l'applicazione della legge attraverso la mancanza di un riconoscimento efficace (Kothari et al. 2012: 64; Bassi 2012). Un esempio è la mancata esecuzione della restituzione di terre comuni stabilita da una sentenza definitiva (Lopes, comunicazione personale, 2025).

Anche il blocco dei finanziamenti rappresenta un problema: ad esempio, il governo andaluso ha approvato sussidi specifici per i Sistemi Irrigui Storici e Tradizionali attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR/ERDF) per il periodo 2014–2020, che non hanno mai ricevuto una voce di bilancio per l'implementazione. Borrini-Feyerabend (2024) conclude inoltre che, se i governi statali

²⁰ Hymas, O., Walters, G. (2021, August 28). *Les communs fonciers peuvent servir de modèle pour relever les défis écologiques*. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/28/les-communs-fonciers-peuvent-servir-de-modele-pour-relever-les-defis-ecologiques_6092597_3232.html (accesso 30/06/2025)

(e le Nazioni Unite) si fossero impegnati più seriamente con le organizzazioni comunitarie di base, oggi queste potrebbero essere meglio organizzate per respingere rischi—dalla commercializzazione della natura alle emergenze climatiche. Questa incoerenza di policy contribuisce al *disempowerment* di comunità locali e Popoli Indigeni (Guibrunet et al. 2021; Godoy-Sepúlveda et al. 2022) e approfondisce l'insostenibilità sociale ed ecologica dei territori interessati (Gerber et al. 2020).

Tipologie di obiettivi raggiunti

Le tre iniziative stanno riuscendo a rafforzare la 'partecipazione comunitaria', il 'riconoscimento dei valori sociali, economici e (soprattutto) ambientali' e lo 'scambio e il networking'. Ciò è in linea con quanto le comunità apprezzano a livello globale: secondo Borrini-Feyerabend (2024: 260), esse considerano particolarmente utile il supporto tecnico e finanziario quando consente di esercitare la sorveglianza e l'applicazione delle proprie regole, di rispondere alle minacce e di trarre vantaggio dall'apprendimento congiunto e dal networking con altre comunità. Questo potrebbe dipendere dal fatto che tali obiettivi siano in gran parte legati all'auto-riconoscimento e al riconoscimento tra pari. Uno studio sulla creazione di iComunales ha mostrato che essa è stata utile per fare rete e sostenere i beni comuni, offrire consulenza legale, rafforzare le strutture di governance, generare conoscenza sui beni comuni e fornire feedback alle comunità su diverse questioni (Godoy-Sepúlveda et al. 2022).

Fattori del successo delle tre iniziative

Riteniamo che uno dei principali fattori chiave del successo di queste iniziative di riconoscimento sia legato all'etica e ai valori incorporati nella loro implementazione. Essi sono sintetizzati nei punti seguenti.

- Approccio dal basso

La motivazione delle iniziative di riconoscimento contribuisce a risolvere problemi, bisogni e sfide identificati dalle comunità locali che governano beni comuni e ICCA—Territori di Vita. La progettazione e l'implementazione collettiva delle tre iniziative di riconoscimento sono arrivate successivamente, come risposta collettiva a tali

problemi, e sono state facilitate e sostenute da organizzazioni di base sui beni comuni (iComunales e ICCA Consortium), in linea con raccomandazioni globali (Sajeva et al. 2019).

- Strategia partecipativa inclusiva

Come evidenziato da Godoy-Sepúlveda et al. (2022), è sorto un consenso sull'idea che una partecipazione ampia e aperta migliori i processi e i risultati dell'iniziativa, riflettendo la diversità settoriale e geografica e garantendo al contempo un ambiente rispettoso e confortevole per un ampio spettro di comunità locali (ad esempio rurali o urbane, conservatrici o progressiste, materialiste o spirituali, ecc.).

- Obiettivi di empowerment comunitario

Un motore comune dei processi è stato l'empowerment delle comunità e delle loro organizzazioni, come custodi collettivi legittimati (ad esempio tramite supporto tecnico). Secondo Borrini-Feyerabend (2024), porre le istituzioni di governance delle ICCA al centro delle decisioni contribuisce a rafforzarle con modalità adeguate al contesto.

- Base di auto-riconoscimento (assenza di "etichettatura" da parte di esterni)

L'identificazione delle comunità come 'locali', 'beni comuni' o 'ICCA—Territori di Vita' può essere riconosciuta, facilitata e supportata da altri attori (ad esempio altre comunità come nel processo PRS), ma non può essere legittimamente governata da attori esterni, quali esperti, CSO o governi. Borrini-Feyerabend (2024: 255) evidenzia anche i dilemmi legati all'essere descritti "da altri". Ad esempio, per il processo PRS a livello globale, l'ICCA Consortium ha sostenuto che i risultati ambientali e sociali delle iniziative di conservazione comunitaria dovessero essere sottoposti a revisione tra pari, anziché alla valutazione di autorità nazionali o di esperti (Borrini-Feyerabend 2024: 263; UNEP-WCMC 2025).

- Garanzie di auto-governance

Tutti questi processi hanno incluso specifiche caratteristiche di governance per evitare intenzionalmente la strumentalizzazione da parte di interessi acquisiti (esterni o interni). Tali regole hanno riguar-

dato le istituzioni di iComunales (ad esempio voto ponderato a favore delle comunità locali) o i processi implementati (ad esempio, sebbene i titolari dei diritti di uso collettivo riconoscessero—come dichiarato nella “Dichiarazione” e praticato in iComunales—l’importanza della collaborazione e del supporto di altri attori, tali collaborazioni dovevano concentrarsi sul consigliare, sostenere e implementare la visione e le decisioni delle comunità).

- Approccio intersettoriale

Fin dallo studio originale sulle ICCA in Spagna (Couto, Gutiérrez 2012), le iniziative si sono concentrate sugli elementi comuni anziché sulle differenze legali o storiche. Il valore di questo approccio è stato evidenziato dai partecipanti come al tempo stesso arricchente e sfidante (Godoy-Sepúlveda et al. 2022).

- Non essere soli

Molti leader comunitari sono rimasti positivamente sorpresi nello scoprire quanti beni comuni attivi esistessero, impegnati a proteggere e migliorare comunità e territori. Prima delle iniziative, molti sentivano di essere quasi gli unici beni comuni ancora ‘vivi’, nel contesto di crescente privatizzazione e abbandono rurale (qualcosa che definiamo “*Asterix village feeling*” — Asterix è il protagonista di una celebre serie di fumetti francese ambientata nel 50 a.C.: diversamente dal resto della Gallia—l’odierna Francia—il villaggio di Asterix non è stato conquistato dall’Impero romano e resiste a un assedio continuo ma infruttuoso). Rompere l’isolamento ha generato una motivazione aggiuntiva tra i leader comunitari. Il concetto di ICCA—Territori di Vita ha mostrato alle comunità coinvolte che la rinascita dei beni comuni è un movimento globale, non una “disfunzione” giuridica locale di origine storica destinata a scomparire in nome della modernità (Agrawal et al. 2023). La combinazione tra l’Assemblea Generale dell’ICCA Consortium e il primo incontro sui beni comuni in Spagna è stata una potente dimostrazione della scala globale di tale rinascita, mostrando che il riconoscimento e il sostegno dei sistemi comuni e delle comunità custodi è un fenomeno attivo, emergente e globale che va oltre i confini nazionali, i contesti culturali e storici e i quadri amministrativi e giuridici.

Raccomandazioni per le ICCA — Territori di Vita e i beni comuni in Europa

1. La concettualizzazione è fondamentale

I concetti di ‘beni comuni’ e ‘ICCA — Territori di Vita’ sono strumenti potenti per ottenere riconoscimento nel contesto europeo. ‘Beni comuni’ ha una solida base storica e culturale nella maggior parte dell’Europa (Bravo, De Moor 2008) e connette tra loro comunità che governano beni comuni attraverso un’ampia diversità di culture, socio-ecosistemi e istituzioni di governance. ‘Territori di vita’ si è dimostrato un potente strumento politico per ricomprendere una visione condivisa tra le comunità custodi, evidenziando i pilastri fondamentali della buona governance e mettendo in risalto i valori ambientali, sociali ed economici al centro della governance dei beni comuni. Ad esempio, il concetto di ICCA — Territorio di Vita aiuta a mostrare la rilevanza della governance delle risorse come attività che identifica e attribuisce significato sia al concetto di beni comuni sia a quello di ICCA — Territorio di Vita. Pur riconoscendo l’importanza della tipologia di proprietà (pubblica, privata o comune) o della risorsa naturale governata — sia nei beni comuni sia nelle ICCA (soprattutto per ragioni pratiche) — l’esperienza evidenzia che questo aspetto non definisce né le ICCA né i beni comuni: la governance collettiva delle risorse naturali può verificarsi su terre pubbliche, private o comuni, o in combinazioni tra le precedenti. ICCA — Territorio di Vita è inoltre interessante come concetto di auto-riconoscimento, diventando uno strumento attraverso il quale molte comunità che governano beni comuni hanno raggiunto un maggiore livello di consapevolezza ed empowerment. Un ulteriore aspetto attrattivo del concetto di ICCA — Territorio di Vita è la sua capacità di riconciliare, su un piano concettuale, bisogni umani collettivi (benessere comunitario) e conservazione della natura, qualcosa che le politiche di mercato non sono riuscite a fare e che le organizzazioni di conservazione mainstream stanno solo recentemente cercando di perseguire (Iordăchescu 2022).

2. Il riconoscimento è più efficace quando utilizzato attivamente

I benefici per una comunità derivanti dalla partecipazione a una di queste iniziative dipendono in larga misura dal fatto che la comunità

utilizzi tale riconoscimento e da come lo utilizzi. Tutti gli esempi riportati nei risultati hanno comportato un forte atteggiamento proattivo delle comunità nell'uso strategico delle diverse fonti di riconoscimento.

3. Ciò che i beni comuni hanno in comune

Nel delineare la visione e i valori condivisi dalle comunità spagnole che gestiscono beni comuni, le iniziative qui presentate hanno consentito di verificare se tali comunità avessero abbastanza interessi condivisi per lavorare insieme, sia a livello nazionale sia a livello intersettoriale. In pratica, la Dichiarazione è stata concepita come uno strumento condensato e rapido per comunicare valori, visioni, approcci e obiettivi condivisi da molte comunità diverse che gestiscono beni comuni. In questo senso, la Dichiarazione è stata chiaramente un successo: molte comunità si sono rapidamente riconosciute in ciò che leggevano, il che le ha aiutato sia ad auto-identificarsi sia a essere identificate dai pari. IComunales è stato uno strumento di riconoscimento efficace per fare rete e stabilire sinergie attraverso un concetto culturalmente e storicamente familiare: i beni comuni. Il processo PRS è stato anch'esso una fonte di riconoscimento efficace, ma meno accessibile a molte comunità potenzialmente interessate a causa di barriere concettuali (Cerra 2018), difficoltà a percepire i benefici potenziali e a comprendere pienamente il processo PRS (Godoy-Sepúlveda et al. 2022; Cerra 2018), nonché per l'elevato investimento volontario in tempo e nella gestione della governance e della comunicazione esterna richiesto all'organizzazione (iComunales) responsabile del processo PRS. Per un'analisi dettagliata delle lezioni apprese sul processo PRS in Spagna, si veda Borrini-Feyerabend et al. (2021).

6. Conclusioni

Alla luce dei risultati, concludiamo che le tre iniziative di riconoscimento sono state in larga misura efficaci nel periodo di studio (2012–2025). Da un lato, la Dichiarazione VdT ha ricevuto un supporto forte e genuino e ha assolto bene la propria funzione, contribuendo a mettere in dialogo beni comuni intersettoriali a livello nazionale e dando origine a iComunales. Al contempo, iComunales è riuscita ad articolare una struttura di governance capace di organizzare e soste-

nere diversi eventi nazionali ogni anno, oltre a coordinare alcune iniziative internazionali. Il processo di revisione tra pari è ancora attivo e, sebbene coinvolga tuttora solo poche comunità, rappresenta un'iniziativa dimostrativa e pionieristica, con un futuro promettente. Tutte le fonti di riconoscimento sono risultate utili per raggiungere obiettivi comunitari, mostrando l'importanza complessiva del riconoscimento, nelle sue diverse forme, come componente chiave di qualsiasi azione collettiva relativa ai beni comuni e ai ICCA—Territori di Vita. Concludiamo inoltre che il concetto di 'beni comuni', come definito in questo articolo, è centrale per promuovere iniziative volte a migliorare e riconoscere la governance collettiva delle risorse naturali, grazie al suo forte radicamento culturale, giuridico e storico in Europa. Per quanto riguarda il concetto di ICCA—Territorio di Vita, esso si è dimostrato uno strumento politico di empowerment per le comunità e un elemento chiave per mobilitare l'ampia diversità dei beni comuni, mettendo a fuoco tratti e sfide condivisi.

La nostra analisi ha inoltre messo in luce le sfide nel raggiungere il riconoscimento su più livelli. Sebbene le iniziative abbiano avuto successo nell'auto-riconoscimento, nel riconoscimento tra pari e in quello internazionale, tutte hanno incontrato difficoltà nel generare consapevolezza pubblica, con ogni probabilità a causa della mancanza delle ingenti risorse comunicative necessarie per raggiungere l'opinione pubblica generale. Anche il riconoscimento governativo nazionale e sub-nazionale è risultato difficile, soprattutto quando si è trattato di cambiamenti di policy e della loro implementazione. Riteniamo che la resistenza a tali cambiamenti, o a un'adeguata applicazione delle politiche esistenti sui diritti collettivi, sia fortemente legata ai rapporti tra governi nazionali e sub-nazionali e forze politiche ed economiche interessate a sfruttare le risorse naturali poste sotto la custodia delle comunità. Nonostante questi problemi, emergono diverse lezioni che possono aiutare altre ICCA—Territori di Vita e beni comuni europei a rafforzare il riconoscimento su più livelli. Consideriamo il riconoscimento delle ICCA—Territori di Vita e dei beni comuni una priorità strategica per affrontare le sfide europee, promuovendo soluzioni che rafforzino ruolo, responsabilità, capacità e diritti di Popoli Indigeni e comunità locali. Auspichiamo che processi come quelli esplorati in questo articolo possano ispirare altri nel continente e altrove.

Bibliografia

- Agrawal, A., Erbaugh, J., Pradhan, N. (2023). The commons. *Annual Review of Environment and Resources*, 48, 531–558.
- Bassi, M. (2012). Recognition and support of ICCAs in Italy. In A. Kothari, C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, H. Shrumm (a cura di), *Recognising and supporting territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities: Global overview and national case studies* (CBD Technical Series n. 64). Montréal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Bassi, M. (2022). Territories of life in Europe: Towards a classification of the rural commons for biodiversity conservation. *Antropologia Pubblica*, 8(2), 101–121. DOI: 10.1473/anpub.v8i2.279.
- Bebbington, A., Shrestha Sangat, S., Golden Kroner, R. E., Mustonen, T. (2025). Extent and diversity of recognized Indigenous and community lands: Cases from Northern and Western Europe. *Ambio*, 54, 1074–1085.
- Beltrán Tapia, F. J. (2018). En torno al comunal en España: una agenda de investigación llena de retos y promesas. In D. Soto, J. M. Lana (a cura di), *Del pasado al futuro como problema. La historia agraria contemporánea española en el siglo XXI* (pp. 145–162). Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Beneš, I. (2012). Recognition and support of ICCAs in Croatia. In A. Kothari, C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, H. Shrumm (a cura di), *Recognising and supporting territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities: Global overview and national case studies* (CBD Technical Series n. 64). Montréal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Biermann, C., Gibbes, C. (2025). Mixed methods research in human geography. *The Professional Geographer*, 77, 1–15.
- Borrini-Feyerabend, G. (2024). *Territories of life: Exploring vitality of governance for conserved and protected areas*. Gland: ICCA-GSI, ICCA Consortium, IUCN e UNDP GEF SGP. <https://volume.territoriesoflife.org/> (accesso 30/06/2025)

- Borrini-Feyerabend, G., Campese, J., Niederberger, T. (2021). *Strengthening Your Territory of Life: Guidance from Communities for Communities*. Grenolier, Switzerland: The ICCA Consortium. https://ssprocess.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/2023/07/ICCA_Territories-of-Life_2023-ENG.pdf
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak, N., Phillips, A., Sandwith, T. (2013). *Governance of protected areas: From understanding to action*. Gland: IUCN. <https://portals.iucn.org/library/node/29138> (accesso 30/06/2025)
- Bravo, G., De Moor, T. (2008). The commons in Europe: From past to future. *International Journal of the Commons*, 2, 155–161.
- Cerra, M. (2018). *El Registro Global de los territorios y áreas conservadas por Pueblos Indígenas y comunidades locales (TICCA) y el proceso de articulación nacional de reconocimiento y revisión mutuo adaptado al contexto: los casos de España y Filipinas*. Trabajo Final de Máster, Máster en Espacios Naturales Protegidos, Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez, Alcalá de Henares, Madrid. Inedito.
- Chavez, C. (2015). The insider researcher status as a challenge for conducting qualitative research. *The Qualitative Report*, 13, 474–494.
- Common Lands Network. (2017). *Establishing a common strategy for the support and recognition of common governance of natural resources: Proceedings of the Europe and Middle East Workshop on the Commons (Granada, 23–25 October 2017)*. Granada: Common Lands Network.
- Common Lands Network. (2020). *Strategy, governance and multi-annual action plan*. Bruxelles: Common Lands Network.
- Coolsaet, B., Néron, P.-Y. (2020). Recognition in territory and conservation: New directions in environmental justice. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 3, 629–647.
- Corrigan, C., Granziera, A. (2010). *A handbook for the indigenous and community conserved areas registry*. UNEP-WCMC. <https://www.unep.org/resources/report/handbook-indigenous-and-community-conserved-areas-registry-0> (accesso 30/06/2025)

- Couto, S., Gutiérrez, J. E. (2012). Recognition and support of ICCAs in Spain. In A. Kothari, C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, H. Shrumm (a cura di), *Recognising and supporting territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities: Global overview and national case studies* (CBD Technical Series n. 64). Montréal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Couto, S., Walters, G., Martín Civantos, J. M. (2025). Recognition of commons and ICCAs—Territories of Life in Europe: Assessing twelve years of initiatives in Spain. *Land*, 14(8), 1623.
- Cummings, N., Bradfield, M., Cross, D. (2015). Communities of Evaluation. In *Cultures of Resilience* (pp. 44–47). London, UK: Hato Press. <https://ualresearchonline.arts.ac.uk/id/eprint/8201/2/CoR-Booklet-for-HomePrinting.pdf#page=46>
- Senado de España. (2023). *Proposición de Ley de montes de socios* (XV Legislatura). Madrid: Senado de España.
- Doyle, C. (2023). Rethinking communities, land and governance: Land reform in Scotland and the community ownership model. *Planning Theory & Practice*, 24, 429–441.
- Emcke, C. (2002). Between choice and coercion: Identities, injuries, and different forms of recognition. *Constellations*, 9, 483–495.
- Erlingsson, C., Brysiewicz, P. (2017). A hands-on guide to doing content analysis. *African Journal of Emergency Medicine*, 7, 93–99.
- Euler, J. (2018). Conceptualizing the commons: Moving beyond the goods-based definition by introducing the social practices of commoning as vital determinant. *Ecological Economics*, 143, 10–16.
- European Commission. (2018). *The 2018 annual economic report on the EU fishing fleet (STECF 18-07)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (s.d.). *Statistics on common land: Farm structure survey—Common land*. Luxembourg: Eurostat.
- Fakis, A., Hilliam, R., Stoneley, H., Townend, M. (2014). Quantitative analysis of qualitative information from interviews: A systematic literature review. *Journal of Mixed Methods Research*, 8, 139–161.

- Farvar, M. T., Borrini-Feyerabend, G., Campese, J., Jaeger, T., Jonas, H., Stevens, S. (2018). *Whose "Inclusive Conservation"? Policy Brief of the ICCA Consortium No. 5*. Tehran: ICCA Consortium and Cenesta. <https://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/2018/10/Consortium-Policy-Brief-no-5-Whose-inclusive-conservation.pdf>
- Faulkner, A., Basset, T. (2012). A helping hand: Taking peer support into the 21st century. *Mental Health and Social Inclusion*, 16, 41–47.
- Franquesa, R. (2004). Fishermen guilds in Spain (Cofradías): Economic role and structural changes. In *Proceedings of the Twelfth Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics & Trade*, Tokyo, 20–30 July 2004.
- Fraser, N. (2008). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. In G. Henderson, M. Waterstone (a cura di), *Geographic Thought* (pp. 72–91). London: Routledge.
- Gerber, J. D., Lieberherr, E., Knoepfel, P. (2020). Governing contemporary commons: The Institutional Resource Regime in dialogue with other policy frameworks. *Environmental Science & Policy*, 112, 155–163.
- Giacomo, P., Mateja, Š. H., Francesca, R. L., Walters, G., Olivier, H., Karina, L., Haller, T., Uscila, M., De Toni, C., Jean-François, J., et al. (2025). Territories of commons: A review of common land organizations and institutions in the European Alps. *Environmental Research Letters*, 20, 063001.
- Godoy-Sepúlveda, F., Sanosa-Cols, P., Andonegui, I., Chica, L., Domínguez, P. (2022). *Problemáticas y vías de apoyo a los comunales en España. Informe del Grupo de Trabajo en ICCAs y de Investigación de iComunales*. Pontevedra, Spain: Iniciativa Comunales. Unpublished report, to be submitted.
- Guibrunet, L., Gerritsen, P. R. W., Sierra-Huelsz, J. A., Flores-Díaz, A. C., García-Frapolli, E., García-Serrano, E., Pascual, U., Balvanera, P. (2021). Beyond participation: How to achieve the recognition of local communities' value-systems in conservation? Some insights from Mexico, *People and Nature*, 3, 528–541.
- Haller, T., Liechti, K., Stuber, M., Viallon, F. X., Wunderli, R. (2021). *Balancing the commons in Switzerland: Institutional transformations and sustainable innovations*. London: Routledge.

- Hammerstein, D., Bloemen, S. (2016). How the commons can revitalise Europe. *Green European Journal*, 14, 62–69.
- Honneth, A. (2012). *The I in We: Studies in the Theory of Recognition*. London, UK: John Wiley & Sons.
- INE. (2012). *Encuesta sobre métodos de producción en las explotaciones agrícolas. Año 2009*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Iniciativa Comunes. (2013). *The Valdeavellano de Tera Declaration on the recognition and defence of the commons and ICCAs in Spain*. Madrid: Iniciativa Comunes.
- Iniciativa Comunes. (2014). *Agenda de prioridades de investigación sobre comunales en España*. Madrid: Iniciativa Comunes, Proyecto Comet-LA e Fundación Entretantos.
- Iniciativa Comunes. (2018). *The ICCA Registry and the World Database on Protected Areas (WDPA)*. Madrid: Iniciativa Comunes.
- International Labour Organization. (1989). *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*. Geneva: ILO.
- Iordăchescu, G. (2022). Convivial conservation prospects in Europe—From wilderness protection to reclaiming the commons. *Conservation & Society*, 20, 156–166.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1, 112–133.
- Joye, J.-F. (2021). *Les “communaux” au XXI^e siècle: Une propriété collective entre histoire et modernité*. Chambéry: Presses Universitaires Savoie Mont Blanc.
- Kothari, A., Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A., Shrumm, H. (2012). *Recognising and supporting territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities: Global overview and national case studies* (CBD Technical Series n. 64). Montréal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Lawrence, A., Gatto, P., Bogataj, N., Lidestav, G. (2021). Forests in common: Learning from diversity of community forest arrangements in Europe. *Ambio*, 50, 448–464.

- Louvin, R., Alessi, N. P. (2021). Un nouveau souffle pour les consorceries de la Vallée d'Aoste. *Journal of Alpine Research | Revue de Géographie Alpine*, 109-1.
- Martin, A., Coolsaet, B., Corbera, E., Dawson, N. M., Fraser, J. A., Lehmann, I., Rodriguez, I. (2016). Justice and conservation: The need to incorporate recognition. *Biological Conservation*, 197, 254–261.
- Martín Civantos, J. M., Toscano, M., Bonet García, M. T., Correa Jiménez, E. (2022). Un mapa colaborativo para documentar y difundir los sistemas de regadíos históricos de Granada y Almería. *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 30(105), 12–14. DOI: 10.33349/2022.105.5060.
- Meretz, S. (2014). Grundrisse einer freien Gesellschaft. In T. Konicz, F. Rötzer (a cura di), *Aufbruch ins Ungewisse: Auf der Suche nach Alternativen zur kapitalistischen Dauerkrise*. Hannover: Heise Zeitschriften Verlag.
- MITECO. (2023). *Anuario de Estadística Forestal 2021*. Madrid: Gobierno de España.
- MITECO. (2025). *Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Mustonen, T., Feodoroff, P. (2021). Indigenous and traditional rewilding in Finland and Sápmi. In D. H. Justice, J. M. O'Brien (a cura di), *Allotment stories: Indigenous land relations under settler siege*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mustonen, T., Scherer, A., Kelleher, J. (2021). We belong to the land: Review of two northern rewilding sites as a vehicle for equity in conservation. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9, 1–9.
- Newing, H. (2012). Recognition and support of ICCAs in England. In A. Kothari, C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, H. Shrumm (a cura di), *Recognising and supporting territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities* (CBD Technical Series n. 64). Montréal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Newing, H., Eagle, C. M., Puri, R. K., Watson, C. W. (2011). *Conducting Research in Conservation: Social Science Methods and Practice*. London: Routledge.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanco Noain, J., Ramos Medina, J., García Pérez, J., Julián Hernández, J. M., Martín Colomé, F. J. (2019). LIFE+ COMFOREST. Identificación, caracterización y gestión sostenible de los montes comunales en Extremadura. *Foresta*, 73, 68–75.
- Pascual-Fernández, J., Pita, C., Bavinck, M. (2020). Small-scale fisheries in Europe: Challenges and opportunities. In J. Pascual-Fernández, C. Pita, M. Bavinck (a cura di), *Small-scale fisheries in Europe: Status, resilience and governance* (MARE Publication Series, vol. 23, pp. 581–600). Cham: Springer.
- Sajeva, G., Borrini-Feyerabend, G., Niederberger, T. (2019). *Meanings and more* (Policy Brief n. 7). Gland: ICCA Consortium.
- Salguero, C. (2019). *Commons and the European Union Common Agricultural Policy* (CAP). Madrid: Trashumancia y Naturaleza.
- Schreckenber, K., Franks, P., Martin, A., Lang, B. (2016). Unpacking equity for protected area conservation. *PARKS*, 22, 11–26.
- Serra, R., Gama, J. (2021). *Territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities (ICCA) in Portugal*. Lisbon: MAVA Foundation; ICCA Consortium; International Land Coalition; Trashumancia y Naturaleza.
- Shalaby, R. A. H., Agyapong, V. I. (2020). Peer support in mental health: Literature review. *JMIR Mental Health*, 7, e15572.
- Sharma, K., Hollingdale, J., Walters, G., Metzger, M. J., Ghazoul, J. (2023). In Danger of Co-Option: Examining How Austerity and Central Control Shape Community Woodlands in Scotland. *Geoforum*, 142, 103771.
- UNEP-WCMC, ICCA Consortium. (2021). *A global spatial analysis of the estimated extent of territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities*. Cambridge: UNEP-WCMC.
- UNEP-WCMC. (2025). *ICCA Peer-review Networks: A Guide on How to Set Up an ICCA Peer-Support and Peer-Review Process*. Cambridge, UK: UNEP-WCMC. Manuscript in preparation.
- Vallejo Bombín, R. (2024). *Tercer Inventario Forestal Nacional*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (España/Spain). Version 1.7.

- Occurrence dataset. Spanish Ministry for Ecological Transition and Demographic Challenge. DOI: 10.15468/tkezjv.
- Vasile, M. (2019). *Forest and pasture commons in Romania: Territories of life, potential ICCAs*. Cluj-Napoca: ICCA Consortium and Romanian Mountain Commons.
- Villamayor-Tomas, S., García-López, G. A. (2021). Commons movements: Old and new trends in rural and urban contexts. *Annual Review of Environment and Resources*, 46, 511–543.
- Walters, G. M., Ece, M. (2017). Getting ready for REDD+: Recognition and donor-country project development dynamics in Central Africa. *Conservation & Society*, 15, 451–464.
- White, B., Standaert, L. (2016). The commons, a quiet revolution. *Green European Journal*, 14, 1–3.
- WWF UNEP-WCMC. (2021). *The state of Indigenous peoples' and local communities' lands and territories*. Gland: WWF; Cambridge: UNEP-WCMC.
- Zanjani, L. V., Govan, H., Jonas, H. C., Karfakis, T., Mwamidi, D. M., Stewart, J., Walters, G., Dominguez, P. (2023). Territories of life as key to global environmental sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 63, 101298.

Nota sull'elaborazione dei policy brief sulla promozione dei domini collettivi in Italia

ERICA FRASSETTO, CHIARA SPOTORNO

La legge 20 novembre 2017, n. 168, recante “Norme in materia di domini collettivi”, costituisce un passaggio di particolare rilievo nel quadro giuridico italiano, in quanto riconosce formalmente l'esistenza di assetti fondiari collettivi quali “ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie”. La legge non crea ex novo tali ordinamenti, ma ne prende atto, collocandoli entro il perimetro costituzionale degli articoli 2, 9, 42 e 43 della Costituzione e riaffermandone la legittimità storica e giuridica. Da un punto di vista giuridico, il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti primari implica una concezione pluralista del diritto, nella quale l'ordinamento statale coesiste con ordinamenti comunitari fondati su pratiche consuetudinarie, statuti storici e forme di autogoverno territoriale. Sul piano socio-antropologico, tale riconoscimento valorizza la relazione strutturale tra comunità e territorio, inteso non solo come bene economico, ma anche come spazio di vita, di memoria e di identità collettiva.

Nonostante l'importanza di questo riconoscimento, l'applicazione della legge si scontra con una serie di criticità che evidenziano una persistente difficoltà dell'ordinamento amministrativo e delle politiche pubbliche a interagire con forme di proprietà e di governance che non rientrino pienamente nella dicotomia pubblico/privato. È proprio su questo scarto tra il riconoscimento normativo e le pratiche amministrative che si concentrano i due policy brief presentati in questo volume.

1. Obiettivi e impostazione dei policy brief

I due policy brief allegati al volume analizzano l'attuazione della Legge 168/2017 in contesti territoriali differenti, mettendo in luce come le criticità applicative varino in modo significativo a seconda della presenza o dell'assenza di enti esponenziali delle collettività titolari.

Il primo policy brief è dedicato a contesti dell'Italia centro-settenzionale più diffusamente caratterizzati dalla presenza di enti esponenziali formalmente riconosciuti (quali Regole, Comunanze, Università Agrarie, ...). Il secondo policy brief analizza invece prevalentemente i contesti dell'Italia meridionale e delle isole maggiori, in cui permangono domini collettivi, ma non si sono consolidate forme istituzionali stabili in grado di rappresentare le comunità titolari dei diritti.

L'obiettivo comune dei due lavori non è valutare l'efficacia astratta della legge, bensì comprendere come essa venga interpretata, tradotta e talvolta neutralizzata nelle pratiche amministrative e nei rapporti di potere locali, e quali effetti ciò produca sulle comunità e sui territori interessati.

2. L'approccio metodologico giuridico-qualitativo e partecipativo

La costruzione dei due policy brief è stata basata su un approccio metodologico integrato, che ha combinato l'analisi giuridica con strumenti propri delle scienze sociali qualitative. In una prima fase è stata condotta un'analisi sistematica della normativa nazionale e regionale in materia di domini collettivi e usi civici, con particolare attenzione ai nodi interpretativi e alle ambiguità applicative della Legge 168/2017, così come emergono dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza. Parallelamente, è stata condotta una revisione critica della letteratura scientifica e della cosiddetta "letteratura grigia", al fine di ricostruire il dibattito giuridico, socio-ambientale e antropologico sui commons e sulle forme collettive di gestione del territorio.

L'indagine empirica si è basata sulla realizzazione di interviste semistrutturate a testimoni privilegiati, selezionati per includere una

pluralità di prospettive: rappresentanti degli enti esponenziali, amministratori locali, tecnici e funzionari pubblici, ricercatori, nonché membri delle comunità direttamente coinvolte nella gestione dei beni collettivi. Le interviste hanno consentito di far emergere non solo le criticità giuridiche formali, ma anche le pratiche, le rappresentazioni e le dinamiche relazionali che influenzano l'attuazione della legge nei diversi contesti territoriali. Infine, il percorso di ricerca ha previsto momenti di confronto e restituzione con gli attori coinvolti, concepiti come parte integrante del processo conoscitivo, al fine di verificare la coerenza interpretativa delle analisi e di evitare una lettura puramente esterna o astratta dei fenomeni osservati.

Questa impostazione metodologica ha permesso di far emergere non solo problemi giuridici in senso stretto, ma anche dinamiche culturali, istituzionali e simboliche che incidono profondamente sull'attuazione della legge.

3. Criticità nei contesti con enti esponenziali

Nei territori in cui operano enti esponenziali formalmente riconosciuti, la Legge 168/2017 offre una base giuridica solida per la tutela delle proprietà collettive. Tuttavia, le analisi mostrano come la sua attuazione sia talvolta ostacolata da una persistente incomprensione della natura giuridica dei domini collettivi da parte delle amministrazioni pubbliche.

In alcuni casi, i beni collettivi continuano a essere trattati come beni pubblici comunali, con conseguente compressione dell'autonomia delle comunità titolari. Tale fraintendimento si traduce in pratiche amministrative incoerenti, soprattutto nei settori della pianificazione territoriale, della gestione ambientale e dell'accesso ai finanziamenti pubblici. Un ulteriore nodo critico può manifestarsi nei casi di sovrapposizione tra i domini collettivi e altri regimi di tutela ambientale (come le aree naturali protette e i siti di Rete Natura 2000), all'interno dei quali le comunità locali faticano a essere riconosciute, fatti salvi alcuni casi di studio di eccellenza, in cui sono considerate soggetti decisionali. Dal punto di vista socio-antropologico, questa difficoltà di inclusione contribuisce a indebolire il rapporto di respon-

sabilità storicamente costruito tra comunità e territorio, trasformando i domini collettivi da risorsa istituzionale in un fattore di conflitto.

4. Criticità nei contesti privi di enti esponenziali

L'assenza di enti esponenziali rappresenta una criticità strutturale che limita fortemente l'efficacia della Legge 168/2017. In tali territori, i domini collettivi risultano spesso privi di una rappresentanza riconosciuta e vengono di fatto assorbiti nella gestione ordinaria dei comuni o lasciati in una condizione di ambiguità giuridica.

Le analisi evidenziano problemi ricorrenti di mappatura e di accertamento dei diritti, aggravati da processi storici di frammentazione catastale e da una lunga tradizione di amministrazione accentrata delle terre collettive. Sul piano culturale, emerge inoltre una debole consapevolezza del valore collettivo di tali beni, sia all'interno delle comunità locali sia tra gli attori istituzionali.

Da un punto di vista giuridico-antropologico, questi contesti mostrano come il riconoscimento normativo dei domini collettivi, in assenza di soggetti collettivi capaci di esercitarlo, rischi di rimanere puramente formale. La legge, in questi casi, si configura come un'opportunità eccellente che, in molti casi, deve ancora tradursi in uno strumento effettivamente operativo.

5. Considerazioni conclusive

Il confronto tra i due policy brief mette in luce come l'attuazione della Legge 168/2017 dipenda in modo cruciale dalle configurazioni istituzionali locali e dalla presenza di comunità organizzate in grado di esercitare l'autonomia riconosciuta dal legislatore. La presenza di enti esponenziali non elimina le criticità applicative, ma offre almeno uno spazio istituzionale entro cui negoziare il rapporto con lo Stato e con gli altri livelli di governo del territorio. Al contrario, la loro assenza espone i domini collettivi ad un rischio elevato di invisibilità giuridica e di erosione progressiva dei diritti.

Nel loro insieme, i due policy brief confermano che la piena attuazione della Legge 168/2017 non può essere affidata esclusiva-

Nota sull'elaborazione dei policy brief sulla

mente a strumenti normativi, ma richiede un lavoro continuo di mediazione istituzionale, di riconoscimento culturale e di rafforzamento delle capacità comunitarie e dei saperi. Le raccomandazioni operative e le possibili traiettorie di intervento emerse dalle analisi sono sviluppate in modo approfondito nei policy brief allegati, che costituiscono parte integrante del presente volume e ne completano l'impianto analitico.

Nota sulla costituzione dell'Associazione Italiana dei Territori di Vita

FEDERICO BIGARAN, ELEONORA FANARI

Nel corso della seconda giornata del convegno di Geraci Siculo,¹ alcuni dei partecipanti alla Rete Italiana dei Territori di Vita, attiva informalmente dal 2023, si sono confrontati sulle strategie e sulle modalità organizzative da adottare nel prossimo periodo, al fine di valorizzare i territori di vita come realtà efficaci per la conservazione della biodiversità naturale e agraria e delle conoscenze tradizionali sull'uso delle risorse agro-silvo-pastorali. Alla rete partecipano domini collettivi, enti di ricerca, organizzazioni, individui, nonché membri ordinari e onorari dell'ICCA Consortium.

L'attività della rete si è concretizzata nello scambio di informazioni, nella realizzazione di seminari, incontri tecnici e convegni, in attività di ricerca e divulgazione, nell'elaborazione di proposte progettuali, nell'assistenza sugli aspetti giuridici e organizzativi e nelle analisi delle politiche pubbliche relative alle proprietà collettive. Le diverse competenze ed esperienze dei membri della rete hanno consentito uno scambio interdisciplinare e multisettoriale per affrontare la complessità delle relazioni fra comunità locali, dell'uso e della conservazione delle risorse, delle politiche pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi globali di sostenibilità e del grado di partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali.

Dal dibattito è emersa l'importanza di analizzare le varie forme di *governance* territoriale e le implicazioni giuridiche e orga-

¹ 'Domini collettivi, Biodiversità e Territori di vita: Custodi locali, dialogo nazionale e connessioni globali' 19-20 luglio 2025, Geraci Siculo (Palermo).

nizzative ad esse collegate, in particolare per quanto riguarda il ruolo, il sostegno e il riconoscimento dei domini collettivi nelle politiche di conservazione e valorizzazione del territorio. Numerosi provvedimenti dell'Unione europea, come il regolamento sul ripristino della natura (la cosiddetta *Nature Restoration Law*), la ridefinizione della Politica Agricola Comune (PAC), la nuova direttiva sul monitoraggio e sulla resilienza del suolo, così come quelli nazionali, tra cui la nuova programmazione su 'Aree Interne e Parchi Naturali', possono avere un impatto diretto o indiretto sui domini collettivi. Molto dipenderà da come gli Stati membri agiranno a livello nazionale attraverso i piani e i programmi di attuazione di tali provvedimenti.

I tavoli di lavoro sono avviati e le comunità locali, portatrici di diritti sulle risorse agro-silvo-pastorali, dovrebbero poter esprimere il proprio ruolo, portare la propria esperienza, evidenziare le proprie necessità e formulare proposte. I territori dei domini collettivi sono spesso sovrapposti o limitrofi alle aree protette, il che rende ancora più significativo e impegnativo il loro ruolo, che necessita di un maggiore riconoscimento, sostegno e visibilità. Per raccogliere questa sfida, è necessario identificare le priorità, pianificare le azioni e dotarsi di uno strumento associativo che permetta di formalizzare la Rete Italiana dei Territori di Vita, rendendo più efficace e incisiva la sua azione sulle questioni inerenti alla gestione delle risorse e alla conservazione delle diverse forme di biodiversità: naturalistica, agraria e culturale, lavorando fianco a fianco con le associazioni e le organizzazioni specializzate nel campo dei domini collettivi.

Per quanto riguarda la strategia operativa, il dibattito ha evidenziato l'importanza di organizzare e partecipare a iniziative a diversi livelli, tenendo conto della scala globale, europea, nazionale, regionale e locale. È inoltre fondamentale assicurare la qualità delle informazioni messe in circolazione, la concretezza delle azioni e la chiarezza nell'esposizione dei concetti, anche per evitare distorsioni delle informazioni.

I partecipanti hanno quindi identificato gli obiettivi principali delle azioni della Rete, in particolare:

- favorire la partecipazione della cittadinanza;

- promuovere il riconoscimento delle comunità locali;
- favorire lo scambio e le relazioni di rete;
- fornire un valore aggiunto alle produzioni locali;
- sostenere la difesa delle comunità locali da aggressioni alle loro risorse da parte di interessi esterni;
- fornire supporto alle comunità locali da parte di individui, associazioni e istituzioni, anche nel contesto internazionale;
- influenzare le politiche nazionali ed europee.

Nel corso dell'evento è stato discusso anche il tema dell'operatività della rete nelle relazioni con altri enti, e sono stati individuati i referenti per i rapporti con i diversi organismi presenti al convegno, tra cui ICCA Consortium, Centro Studi sui Demani Civici e la Proprietà Collettiva, Federazione Italiana dei Domini Collettivi, università, e enti esponenziali dei domini collettivi.

Tra le attività prioritarie sono state stabilite:

- individuare, riconoscere e sostenere i domini collettivi nel contesto internazionale dei territori di vita;
- far circolare informazioni sulle possibilità di registrazione nell'ICCA Registry e sulle relative procedure;
- gestire il processo di assistenza alle comunità e quello di valutazione tra pari a livello nazionale;
- promuovere la partecipazione dei domini collettivi alle azioni della Rete finalizzate al rafforzamento del tessuto sociale e allo sviluppo sostenibile delle collettività locali, nonché alla tutela del patrimonio paesaggistico, culturale e naturalistico.

È infine emersa l'importanza di disporre di strumenti e metodi di valutazione delle varie realtà, anche attraverso l'analisi di casi di studio. La verifica dei requisiti di ammissione all'ICCA Registry è una condizione necessaria, ma la continuità storica delle forme di *governance* non è stata considerata una condizione necessaria per essere considerati territori di vita: possono essere incluse anche esperienze di ricostituzione o di costituzione di nuove forme di *governance* territoriale, recenti, purché rispondano ai criteri richiesti e dimostrino la sostenibilità socio-ambientale delle pratiche comunitarie.

È stata quindi presentata la proposta di uno statuto per formalizzare la Rete Italiana dei Territori di Vita. Dopo il dibattito, le finalità dell'associazione adottate nello statuto approvato sono:

- a. il riconoscimento, la promozione e il supporto delle ICCA (Territori e Aree Conservate dalle Comunità) e dei territori di vita, sia terrestri che marini;
- b. la tutela e valorizzazione dell'ambiente e dei patrimoni collettivi;
- c. iniziative di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, in particolare delle aree dove sono presenti diritti e forme collettive di gestione e utilizzo del territorio e del mare;
- d. il sostegno alle comunità locali e alle forme di governance tradizionale e comunitaria dei territori e delle aree marine;
- e. attività formative e di ricerca scientifica riguardanti la gestione sostenibile del territorio e del mare in forma collettiva da parte delle comunità locali, lo stato attuale e le prospettive future;
- f. l'organizzazione e gestione di attività culturali ed eventi, la realizzazione di convegni e pubblicazioni di interesse storico, sociale ed ambientale concernenti le forme collettive di gestione e utilizzo del territorio e del mare;
- g. l'educazione alla sostenibilità ambientale, climatica, ecologica e culturale;
- h. la partecipazione attiva dei cittadini e delle comunità locali nella cura dei territori e nella gestione delle risorse naturali;
- i. l'adozione di politiche pubbliche in linea con i fini dell'associazione.

Si è così costituita a Geraci Siculo l'Associazione Italiana dei Territori di Vita – APS.

Il progetto PRIN *Demania*

RAFFAELE VOLANTE

Il progetto PRIN *'Demania*. Domini collettivi e usi civici nell'Italia centro-meridionale. Legislazione, giurisprudenza e fonti documentali dall'eversione feudale alla riforma agraria del 1950: materiali storici per l'istruzione dei giudizi commissariali dopo la l. 20 novembre 2017 n. 168' ha preso le mosse da un dato semplice e insieme decisivo: gli usi civici e, più in generale, le proprietà collettive non sono un relitto del passato, ma una lente privilegiata per comprendere come il diritto costruisce il territorio, ne organizza le risorse e ne interpreta la memoria. Nel diritto vigente, tali forme si presentano spesso come diritti reali "atipici": diritti sulla cosa che non possono essere costituiti oggi secondo i modelli del Codice civile, ma continuano a esistere se costituiti nell'ordinamento civile precedente ai Codici. Ove esistono, essi continuano a produrre effetti e a generare contenzioso, talora con impatti diretti sulla pianificazione, la circolazione dei beni fondiari, sulle procedure esecutive e le politiche di valorizzazione del territorio.

Il quadro normativo di riferimento è segnato da una stratificazione di lungo periodo, all'interno di una contraddizione di fondo: da un lato la legge del 1927 (l. 16 giugno 1927, n. 1766), che mirava a sopprimere o trasformare i diritti di promiscuo godimento; dall'altro la legge 20 novembre 2017, n. 168, che ha ricondotto a unità diverse figure di beni e diritti collettivi, imponendo vincoli di destinazione e un regime di protezione particolarmente intenso. Questa evoluzione ha reso più evidente un nodo: molte difficoltà applicative non dipendono soltanto da difetti tecnici della disciplina vigente, ma dalla scarsa comprensione storica dei processi che hanno prodotto gli "ordinamenti primari" e le forme concrete di appartenenza collettiva della terra.

Demania ha assunto questa tesi metodologica: per ricostruire istituti nati da norme non scritte e pratiche consuetudinarie, è necessario osservarli nel luogo in cui essi si rivelano, cioè nel giudizio. Per questo il progetto ha adottato una prospettiva di comparazione diacronica tra giurisdizioni, mettendo a confronto l'operato di giudici chiamati, in epoche diverse, ad accertare diritti collettivi sulla terra: da un lato un giudice speciale dell'età delle riforme (che opera nel contesto delle trasformazioni degli assetti fondiari tra antico regime e modernità); dall'altro il giudice previsto dalla legislazione del primo Novecento per la liquidazione e l'accertamento degli usi civici. La comparazione tra le sentenze della Commissione Feudale (1808-1810) e quelle dei Commissari per la Liquidazione degli Usi civici (istituiti nel 1924 e tutt'ora operanti) ha consentito di seguire, decisione per decisione, come le categorie giuridiche si siano formate sui fatti, come abbiano selezionato le prove, come abbiano definito appartenenze e poteri sul territorio, e come si siano adattate, nel tempo, a paesaggi istituzionali e ambientali differenti.

Oggetto privilegiato dell'indagine è stata, così, la demanialità: la qualità giuridica del suolo che deriva dall'esercizio di specifici diritti e che, attraverso continuità e trasformazioni, attraversa l'esperienza storica e riaffiora nel diritto positivo. *Demania* ha letto la demanialità non come sedimento statico di pratiche, ma come laboratorio concettuale capace di interrogare ancora oggi la teoria della proprietà, il rapporto tra territorio e istituzioni, e le condizioni di compatibilità tra tutela ambientale, sviluppo economico e forme di gestione comunitaria delle risorse.

Il progetto ha conseguito risultati su più piani: (i) ricostruzione storico-giuridica delle categorie e dei modelli decisionali; (ii) analisi del contenzioso e delle tecniche di prova; (iii) mappatura dei nessi tra norme, pratiche e assetti territoriali; (iv) proposte interpretative utili al giurista contemporaneo nel governo dei conflitti tra proprietà, pianificazione e tutela delle risorse.

Tra i prodotti della ricerca, possiamo citare, oltre ai volumi derivanti dai tre convegni organizzati a Catanzaro, Bari e Catania, di prossima pubblicazione nella collana *Demania*, edita da Giappichelli, la digitalizzazione completa di due serie bibliografiche, fondamentali per lo studio degli usi civici. La prima è il *Bullettino delle Sentenze della Suprema Commissione per le liti tra gli ex baroni e i Comuni*, comune-

mente detta *Commissione Feudale*, istituita da Giuseppe Napoleone, e che ha operato tra il 1808 e il 1810 nel Regno di Napoli. Alla prima serie, che contiene quasi tutte le sentenze di questo giudice speciale, il governo borbonico fece seguire i *Supplimenti*, che contengono i provvedimenti amministrativi conseguenti, per molti comuni. Una terza serie, che fu interrotta solo nel 1867, contiene le ordinanze dei Commissari ripartitori, gli organi monocratici voluti da Gioacchino Murat per rendere efficaci le sentenze della Commissione.

La seconda serie bibliografica è il *Bollettino Usi civici*, voluto dal Ministro dell'Agricoltura Giacomo Acerbo nel 1931, per pubblicare le sentenze e le ordinanze amministrative dei Commissari liquidatori, operanti fin dal 1924. Il *Bollettino* (che Acerbo volle sottotitolare come "continuazione del Bollettino feudale") contiene tutti i provvedimenti adottati dai singoli Commissari dal 1931 al 1959 (anno in cui fu interrotta la raccolta dei dati: il volume 1959 fu stampato solo nel 1974). Per le sole regioni settentrionali furono pubblicate, in volumi appositi, anche i provvedimenti anteriori al 1931.

In questa prospettiva, *Demania* propone un contributo unitario: mostrare che i beni collettivi non sono una sopravvivenza marginale, ma una forma di razionalità giuridica alternativa, capace di illuminare - nella lunga durata - la complessità del rapporto tra proprietà, comunità e territorio.

Appendici

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni¹

LEGGE 20 novembre 2017, n. 168

Norme in materia di domini collettivi. (17G00181) (GU n.278 del 28-11-2017)

Entrata in vigore del provvedimento: 13/12/2017

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

Art. 1

Riconoscimento dei domini collettivi

1. In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie:

- a. soggetto alla Costituzione;
- b. dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale;
- c. dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale;
- d. caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva.

2. Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

¹ La riproduzione del testo normativo è finalizzata a facilitarne la consultazione da parte del lettore e non sostituisce in alcun modo la consultazione delle fonti ufficiali.

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

Art. 2

Competenza dello Stato

1. La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:

- a. elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
- b. strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
- c. componenti stabili del sistema ambientale;
- d. basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;
- e. strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
- f. fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

2. La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore.

3. Il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza quando si verificano le seguenti situazioni:

- a. avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso;
- b. essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo.

4. I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278.

5. I principi della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

Art. 3

Beni collettivi

1. Sono beni collettivi:

- a. le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate;

- b. le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati;
- c. le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione;
- d. le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati;
- e. le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97;
- f. i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici.

2. I beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico.

3. Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

4. Limitatamente alle proprietà collettive di cui all'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, terzo comma, della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

5. L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo.

6. Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici.

7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1,

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato.

8. Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 20 novembre 2017

MATTARELLA

Gentiloni Silveri, Presidente del Consiglio dei ministri

Visto, il Guardasigilli: Orlando

LAVORI PREPARATORI

Camera dei deputati (atto n. 968):

Presentato dall'on. Giorgio Pagliari ed altri il 24 luglio 2013.

Assegnato alle commissioni riunite II (Giustizia) e XIII (Territorio, ambiente, beni ambientali) in sede referente il 30 ottobre 2013 con pareri delle commissioni I (Aff. costituzionali), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Pubbl. istruzione), IX (Agricoltura), Questioni regionali.

Esaminato dalle commissioni riunite II (Giustizia) e XIII (Territorio, ambiente, beni ambientali), in sede referente, in data 19 marzo 2014; 10 luglio 2014; 11 maggio 2017.

Esaminato in aula il 30 maggio 2017 ed approvato il 31 maggio 2017.

Senato della Repubblica (atto n. 4522):

Assegnato alla 13^a commissione permanente (Agricoltura), in sede referente, il 7 giugno 2017 con pareri delle commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 2^a (Giustizia), 5^a (Bilancio), 6^a (Finanze), 8^a (Ambiente), 14^a (Pol. Unione europea), Questioni regionali.

Esaminato dalla 13^a commissione permanente (Agricoltura), in sede referente, in data 21 giugno 2017; 5, 18 luglio 2017; 12 ottobre 2017.

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

Esaminato in aula in data 16 ottobre 2017 ed approvato definitivamente il 26 ottobre 2017.

NOTE

AVVERTENZA: Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Per le direttive CEE vengono forniti gli estremi di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE).

Note all'art. 1:

Il testo degli articoli 2, 9, 42 e 43 della Costituzione della Repubblica italiana, è il seguente:

«Art. 2. — La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.»;

«Art. 9. — La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.»;

«Art. 42. — La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.»;

«Art. 43. — A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.».

Note all'art. 2:

La legge 17 aprile 1957, n. 278, reca: «Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali».

Note all'art. 3:

Il testo degli articoli 8 e 22 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, recante «Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751» è il seguente:

«Art. 8. — Le comunioni generali per servitù reciproche, qualora esistano, e tutte le comunioni particolari nelle quali non siano demani comunali, salvo il caso di cui all'ultimo comma del presente articolo, saranno sciolte senza compenso.

Le comunioni generali per condominio, e le particolari, sia per condominio sia per servitù, fra Comuni, fra Comuni e frazioni, o fra due frazioni anche dello stesso Comune, si scioglieranno con l'attribuzione a ciascun Comune o a ciascuna frazione di una parte delle terre in piena proprietà, corrispondente in valore all'entità ed estensione dei reciproci diritti sulle terre, tenuto conto della popolazione, del numero degli animali mandati a pascolare, e dei bisogni di ciascun Comune e di ciascuna frazione.

Si considerano comunioni generali quelle costituite sugli interi territori delle comunità partecipanti; si considerano particolari quelle che comprendono solo una parte di detti territori.

In considerazione dei bisogni dell'economia locale potranno essere conservate le promiscuità esistenti nel qual caso ne sarà fatto rapporto motivato al Ministero dell'economia nazionale, che provvederà.»;

«Art. 22. — Qualora l'estensione delle terre da ripartire non sia sufficiente per soddisfare tutte le domande delle famiglie che vi hanno diritto, si potrà provvedere all'assegnazione mediante sorteggio fra le famiglie indicate nel primo comma dell'art. 13.

Allo scopo di aumentare la massa da dividere fra gli aventi diritto, è tuttavia consentito tanto ai Comuni quanto alle associazioni degli utenti di avvantaggiarsi delle disposizioni del decreto-legge Luogotenenziale 14 luglio 1918, n. 1142, diretto ad agevolare l'acquisto di nuovi terreni.

La stessa facoltà è data ai Comuni ed alle associazioni per affrancare i canoni enfiteuci che gravano le terre da ripartire.

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

Qualora occorra pagare quote di ammortamento per debiti incontrati dal Comune per l'acquisto delle terre, si applicherà la disposizione del capoverso dell'art. 20 limitatamente alla parte che viene ripartita.».

Il testo dell'art. 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna», è il seguente:

«Art. 9. (Demanio forestale ed affittanze degli enti locali) . — Oltre alle regioni, le Comunità montane e i comuni sono autorizzati ad acquistare o a prendere in affitto per un periodo non inferiore ad anni 20 terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali.

Quando sia necessario per la difesa del suolo e per la protezione dell'ambiente naturale in conformità agli scopi di cui al precedente comma, le regioni, le Comunità montane e i comuni possono, in mancanza di accordo per l'acquisto ai valori correnti, procedere anche ad espropriare i terreni sopraindicati e quelli di cui al primo comma dell'articolo 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910 , con le modalità di cui agli articoli 112, 113, 114 e 115 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 .

Ai beni acquistati o espropriati si applica l'articolo 107 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. Qualora tali beni risultino incorporati ad altri sottoposti al regime di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1776, devono essere assoggettati alle disposizioni della stessa legge.

Ai contratti di compravendita e a quelli per la contrazione dei mutui si applicano l'imposta fissa di registro ed ipotecaria e l'esenzione dai diritti di voltura.

I redditi dei terreni acquistati ed utilizzati ai termini dei commi precedenti sono esenti da ogni imposta per 40 anni, sempre che si tratti di boschi.

Il beneficio si riconferma ogni 5 anni, con l'osservanza delle modalità previste dall'articolo 58 del regio decreto 30 dicembre 1923, numero 3267.

Agli acquisti di cui ai commi precedenti del presente articolo sono estese le provvidenze di cui all'art. 12 della presente legge.

I piani di acquisto, di affittanza e di rimboschimento dei terreni di cui ai precedenti commi devono essere approvati prima della concessione del mutuo dalla autorità forestale regionale.

L'autorità forestale concederà assistenza gratuita agli enti di cui al primo comma che la richiedano per lo studio dei piani di acquisto e di rimboschimento.

La Cassa depositi e prestiti e le Casse di risparmio sono autorizzate a concedere mutui trentennali alle regioni, alle Comunità montane ed ai co-

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

muni per l'acquisto ed il rimboschimento dei terreni di cui al primo comma garantendosi sul valore dei beni stessi.

L'onere del pagamento dell'interesse relativo a tali mutui è assunto a totale carico dello Stato allorché l'acquisto e l'esecuzione delle opere di rimboschimento vengano effettuati da comuni montani con bilancio deficitario; in caso diverso il concorso dello Stato per il pagamento degli interessi è del 50 per cento.

Per il pagamento degli interessi sui mutui di cui al comma precedente è stabilito il limite di impegno di lire 170.000.000 per il 1972 e di lire 165.000.000 per ciascuno degli esercizi finanziari 1973 e 1974.».

Il testo dell'art. 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, recante: «Provvedimenti in favore dei territori montani», è il seguente: «Art. 34. (Comunioni familiari). — Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore.»

Il testo degli articoli 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna», è il seguente:

«Art. 10. (Comunioni familiari). — Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini.

Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale.

La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla regione.

L'atto relativo all'acquisto e alla perdita dello stato di membro delle comunioni, disciplinato dallo statuto, è registrato a tassa fissa senza altre imposte.»;

«Art. 11. (Patrimonio). — Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse.

Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale.

Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione.».

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

Il testo dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane», è il seguente:

«Art. 3. (Organizzazioni montane per la gestione di beni agrosilvo-pastorali). — 1. Al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadornine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, sulla base dei seguenti principi:

- a. alle organizzazioni predette è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria;
- b. ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti:
 1. le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni;
 2. le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate;
 3. forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate;
 4. le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

2. Fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali previste nel comma 1 continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, in quanto con essa compatibili.».

Il testo dell'art. 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna», è il seguente:

«Art. 11. (Patrimonio). — Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse.

Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale.

Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione.»

Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, reca: «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137».

Nota redazionale

La disciplina di cui alla legge n. 168/2017 è stata successivamente integrata dall'art. 63-bis della legge n. 108/2021, pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 181 del 30 luglio 2021 (Supplemento ordinario n. 26/L), che si riporta integralmente di seguito.

LEGGE 29 luglio 2021, n. 108

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. (21G00118) (GU Serie Generale n.181 del 30-07-2021 - Suppl. Ordinario n. 26)

Entrata in vigore del provvedimento: 31/07/2021

Appendice 1. Legge 168/2017 e successive integrazioni

Art. 63-bis

(Modifiche all'articolo 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, in materia di trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico).

1. All'articolo 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, dopo il comma 8 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

“8-bis. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:

- a. abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;
- b. siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;
- c. non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

8-ter. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permuta di cui al comma 8-bis hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permuta comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

8-quater. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-bis e 8-ter sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico”.

2. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Appendice 2. Policy Brief.

Valorizzare i domini collettivi in Italia: sfide e prospettive per l'attuazione della Legge 168/2017¹

Messaggi Chiave

- La Legge 168/2017 ha rappresentato un passaggio storico nel riconoscimento giuridico dei domini collettivi in Italia. Tuttavia, la sua attuazione rimane parziale a causa di una conoscenza limitata della normativa e di persistenti ostacoli amministrativi.
- I domini collettivi svolgono un ruolo strategico nella conservazione della biodiversità, nella gestione sostenibile delle risorse naturali e nel rafforzamento della coesione sociale delle comunità locali.
- È necessario fornire supporto istituzionale alla mappatura dei domini collettivi e promuovere la costituzione degli enti esponenziali, qualora non siano ancora costituiti.
- Occorre agevolare l'accesso ai finanziamenti pubblici e promuovere il lavoro di rete per gli enti già costituiti.
- Nei territori in cui gli enti esponenziali non sono ancora attivi, la consapevolezza delle comunità locali dei propri diritti collettivi rappresenta il primo passo per avviare processi di riconoscimento e di autogoverno.

¹ Citazione consigliata: RuComItaly Project (Università degli Studi di Palermo, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Trento). (2026). *Valorizzare i domini collettivi in Italia: sfide e prospettive per l'attuazione della Legge 168/2017*. Policy Brief. Il documento è stato elaborato nell'ambito del progetto PRIN 2022 RuComItaly con il supporto tecnico-scientifico di Etifor – Valuing Nature. Il testo qui riprodotto è adattato alle esigenze editoriali del presente volume. Le versioni originali, complete dell'impaginazione grafica, delle immagini e degli ulteriori materiali di supporto, sono disponibili sui siti web del progetto RuComItaly (www.rucomitaly.org) e di Etifor – Valuing Nature (<https://www.etifor.com/it/portfolio/domini-collettivi/>).

Cosa c'è in gioco?

In Italia, i domini collettivi rappresentano una delle forme più antiche e sostenibili di gestione del territorio. Si tratta di terre, come boschi e pascoli, che appartengono alle comunità locali e vengono gestite in forma collettiva, differenziandosi nettamente sia dalla proprietà privata sia da quella pubblica. Oggi, queste aree custodiscono gran parte della biodiversità e del patrimonio paesaggistico del territorio italiano.

In questo contesto, la Legge 20 novembre 2017, n. 168, “Norme in materia di domini collettivi”, ha rappresentato un punto di svolta nel quadro normativo italiano. La norma ha infatti ufficialmente riconosciuto i domini collettivi come “ordinamenti giuridici primari” delle comunità originarie, riaffermandone la legittimità storica e giuridica. La legge tutela questi beni in modo rigoroso, garantendone tre caratteristiche fondamentali: l'*inalienabilità* (non possono essere venduti o distribuiti), l'*imprescrittibilità* (non si perdono per il mancato uso nel tempo) e l'*inusucapibilità* (non possono essere acquisiti da privati tramite il possesso prolungato). Inoltre, queste terre devono avere una destinazione permanente all'uso agro-silvo-pastorale; non possono quindi essere trasformate in aree edificabili o convertite a usi incompatibili con la loro funzione collettiva originaria.

Nonostante l'importanza strategica di questo riconoscimento legislativo, l'attuazione della legge incontra ancora numerose criticità sul territorio nazionale. La sua applicazione varia, infatti, in base ai contesti locali e al grado di organizzazione delle comunità interessate. Su queste diverse condizioni territoriali si concentrano due policy brief complementari. Il primo documento, “*Valorizzare le proprietà collettive: Raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017*”, analizza prevalentemente i contesti dell'Italia centro-settentrionale, dove i domini collettivi sono più diffusi e spesso dotati di enti esponenziali, ossia organizzazioni formali che rappresentano la comunità e gestiscono attivamente il territorio. Il secondo documento, “*Valorizzare le terre di uso civico: Raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017*”, si concentra invece soprattutto sui contesti dell'Italia meridionale, dove gli enti esponenziali sono spesso assenti e prevalgono le terre di uso civico, beni sui quali i membri della comunità locale esercitano diritti collettivi di origine storica e consuetudinaria.

Le principali criticità identificate

L'analisi condotta nei due policy brief evidenzia alcune criticità che limitano la piena attuazione della Legge 168/2017. Alcuni problemi emergono in

modo trasversale su tutto il territorio nazionale, mentre altri variano in base alla presenza o meno di una governance comunitaria strutturata.

Criticità trasversali

- Limitata conoscenza della normativa: tecnici, funzionari e amministratori locali spesso non possiedono una conoscenza adeguata della disciplina sui domini collettivi e della loro natura giuridica specifica.
- Carenza di competenze specialistiche: la gestione dei domini collettivi richiede competenze storiche, giuridiche e amministrative specifiche, che spesso mancano nelle amministrazioni locali.

Nei territori con enti esponenziali

- Incomprensione della natura giuridica dei domini collettivi: i beni collettivi vengono talvolta trattati come beni pubblici comunali, il che limita l'autonomia delle comunità titolari.
- Sovrapposizione con altri regimi di tutela: nelle aree protette o nei siti Natura 2000 le comunità titolari dei domini collettivi faticano a essere riconosciute come soggetti decisionali legittimi.
- Difficoltà di accesso ai finanziamenti pubblici: essendo qualificati come soggetti di diritto privato, gli enti esponenziali incontrano spesso ostacoli all'accesso a fondi pubblici destinati a comuni o imprese.

Nei territori privi di enti esponenziali

- Assenza di rappresentanza comunitaria: la mancanza di enti esponenziali limita l'applicazione effettiva della legge e rende difficile l'esercizio dei diritti collettivi.
- Gestione comunale indistinta dei beni: i domini collettivi vengono spesso assorbiti nella gestione ordinaria dei Comuni, senza una chiara separazione amministrativa.
- Problemi di mappatura e di accertamento dei diritti: la frammentazione catastale e la difficoltà di reperire dati storici rendono complessa l'identificazione dei beni e dei diritti collettivi.
- Debole consapevolezza sociale del valore dei beni collettivi: in assenza di soggetti collettivi attivi, il riconoscimento normativo rischia di rimanere un'opportunità solo formale.

Raccomandazioni

Di fronte alle difficoltà riscontrate, i due policy brief mirano a individuare percorsi concreti per colmare il divario tra la Legge 168/2017 e la sua applicazione territoriale, suggerendo di agire su determinate leve strategiche.

Per le realtà già strutturate, si raccomanda di favorire la creazione di reti e forme di aggregazione tra gli enti esistenti, di garantire un accesso più agevole ai finanziamenti pubblici e di promuovere il riconoscimento del loro ruolo anche a livello europeo. È inoltre necessario valorizzare il contributo fondamentale che queste realtà offrono alla conservazione della biodiversità e degli ecosistemi.

Nei contesti privi di enti esponenziali, si propone invece di investire in processi di mappatura accessibili e condivisi, promuovere percorsi di formazione specifica e favorire l'aggregazione e il riconoscimento istituzionale delle comunità locali, supportandole nell'organizzazione formale in enti esponenziali (come associazioni o consorzierie).

Nel loro insieme, i due policy brief confermano che il pieno potenziale della Legge 168/2017 nella governance territoriale e nella tutela della biodiversità non può essere affidato ai soli strumenti normativi, ma richiede un lavoro continuo di mediazione istituzionale, di riconoscimento culturale e di rafforzamento delle capacità e dei saperi delle comunità locali.

Una metodologia collaborativa

Lo sviluppo dei due policy brief, condotto tra settembre 2024 e febbraio 2026, si è basato su una metodologia qualitativa, interdisciplinare e comparativa, che integra l'analisi giuridica con metodi propri dell'antropologia e delle scienze sociali applicate. L'intero lavoro, per entrambi i policy brief, si è articolato in diverse fasi. Nella prima fase è stata condotta l'analisi della letteratura relativa alla normativa nazionale e regionale in materia di domini collettivi e di usi civici. Successivamente, sono stati organizzati due momenti di confronto sul campo: un focus group a Trento (novembre 2024) dedicato alle realtà già dotate di enti esponenziali, e un convegno con annesso workshop a Geraci Siculo (luglio 2025), incentrato sulle terre di uso civico prive di rappresentanza formale. Una fase centrale del lavoro ha previsto la realizzazione di interviste qualitative semi-strutturate con attori chiave — tra cui rappresentanti di enti esponenziali, amministratori locali, professionisti, funzionari pubblici e ricercatori — per raccogliere casi di studio, esperienze virtuose e buone pratiche di gestione dei domini collettivi. Infine, sono stati organizzati momenti di confronto e di restituzione con gli attori coinvolti, al fine di verificare la coerenza interpretativa delle analisi ed evitare una lettura puramente esterna o astratta dei fenomeni osservati. Il presente lavoro è stato realizzato da Etifor | Valuing Nature, azienda di consulenza ambienta-

le, in stretta collaborazione con un gruppo di ricercatori del progetto *“Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)”*, che ha supervisionato, integrato e validato l'impostazione metodologica e i risultati dell'analisi.

Riferimenti per gli approfondimenti

Per approfondire l'analisi, esplorare le dinamiche territoriali, consultare i casi di studio specifici e approfondire le raccomandazioni operative insieme alle possibili traiettorie di intervento emerse dalle analisi, si rimanda ai due policy brief estesi prodotti nell'ambito del progetto di ricerca RuComItaly (disponibili al seguente link: <https://www.etifor.com/it/portfolio/domini-collettivi/>):

- “Valorizzare le proprietà collettive: Raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017”
- “Valorizzare le terre di uso civico: Raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017”

All'interno di questi due documenti, sono presenti box tematici di approfondimento contenenti esempi concreti e buone pratiche emerse direttamente dal rigoroso processo partecipativo e di confronto sul campo. Queste esperienze virtuose – che spaziano da modelli innovativi di mappatura a strategie di gestione condivisa – dimostrano come le soluzioni proposte siano non solo teoriche, ma già concretamente applicabili per generare impatti positivi nei territori di tutta Italia.

Appendice 3. Policy brief.

Valorizzare le proprietà collettive: raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della legge 168/2017

Glossario

- *ASUC (Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico)*: un tipo di istituzione legata agli usi civici, che opera a livello di frazioni in regioni come il Trentino.
- *Beni comuni (Commons)*: risorse utilizzate o governate da gruppi di utenti eterogenei attraverso assetti istituzionalizzati, formali o informali. L'uso del concetto prevale nella letteratura europea, ma nel contesto italiano, dove esiste una tradizione giuridica di riconoscimento dei beni comuni rurali, si preferisce ricorrere a concetti più specifici, come "proprietà collettive" e "usi civici".
- *Domini collettivi*: denominazione introdotta con la Legge 168/2017 per indicare un insieme di assetti terrieri caratterizzati dalla presenza di forme di controllo collettive da parte della comunità locale. Include sia le terre soggette a diritti di uso civico, sia le proprietà collettive vere e proprie.
- *Enti esponenziali*: enti che rappresentano la collettività e attraverso cui la comunità locale esercita un controllo sui domini collettivi. Nelle diverse regioni italiane prevalgono denominazioni differenti, come Regole, Comunanze, Università Agrarie, Partecipanze, ASUC (Amministrazione Separata di Usi Civici), ASBUC (Amministrazione Separata dei beni di Usi Civici), Comunelle, Vicinie, Consorterie.
- *ICCAs (Indigenous and Community Conserved Areas)*: denominazione tecnica usata nelle politiche globali della conservazione della biodiversità per riferirsi a aree o territori gestiti e conservati da comunità indigene o locali, spesso attraverso delle proprie modalità di governance.
- *Legge 168/2017 ("Norme in materia di domini collettivi")*: legge italiana che riconosce i "domini collettivi" come ordinamento giuridico primario e ne tutela le caratteristiche di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità.

Appendice 3. Policy Brief

- *Proprietà collettive*: una delle forme dei “domini collettivi”, quando si vuole sottolineare l’aspetto della proprietà condivisa da una comunità, spesso legalmente riconosciuta.
- *Regole*: una delle denominazioni delle proprietà collettive, tipica del Veneto e delle Dolomiti, caratterizzate da statuti antichi (“Laudi”) e dalla gestione collettiva dei beni agro-silvo-pastorali.
- *Terre ad usi civici*: terre su cui grava un diritto di uso civico, spesso legalmente riconosciuto.
- *Territorio di vita*: espressione descrittiva per indicare lo spazio fisico e simbolico in cui una comunità sviluppa la propria esistenza collettiva, attraverso pratiche culturali, tradizioni, memorie storiche, attività economiche e relazioni sociali. Implica una relazione sostenibile e duratura con l’ambiente naturale, ed è spesso considerato sinonimo di ICCA.
- *Usi civici*: Diritti di accesso alla terra, qualunque sia la proprietà, e di utilizzo collettivo delle risorse, esercitabili per via consuetudinaria dagli appartenenti di una comunità locale. Possono includere il diritto di pascolo, la coltivazione in terre comuni, il diritto di legnatico, di raccogliere prodotti del sottobosco, la caccia, la pesca e l’uso delle acque per irrigazione, per il funzionamento di mulini o per la produzione di energia idroelettrica.

Introduzione

I domini collettivi rappresentano una delle forme più antiche e sostenibili di gestione del territorio in Italia, incarnando un modello di governance comunitaria che ha radici profonde nella storia e nel diritto consuetudinario locale. Si tratta di terre, boschi, pascoli e strutture ricettive che appartengono a intere comunità locali e sono gestiti collettivamente, invece che da singoli proprietari privati. Questi territori, concentrati principalmente nelle aree montane e collinari del Paese, custodiscono oggi anche gran parte della biodiversità italiana.

La Legge italiana n. 168 del 2017 ha riconosciuto ufficialmente l’importanza dei domini collettivi e delle comunità che li gestiscono. Questa norma ha segnato un importante cambiamento rispetto al passato, quando si tendeva a sottostimare, se non eliminare, tali forme di gestione collettiva della terra per favorire la proprietà privata, riconoscendo invece il loro valore ambientale, culturale e sociale. Nonostante questo significativo progresso legislativo, nella pratica le comunità, o gli organi legalmente riconosciuti che gestiscono questi territori — denominati enti esponenziali — incontrano ancora numerose difficoltà. Il presente *policy brief* mira ad analizzare le principali sfide che questi enti devono affrontare in relazione alla piena attuazione e all’applica-

zione effettiva della Legge n. 168 del 2017 sul territorio. In questo contesto, l'obiettivo del *policy brief* è quello di proporre suggerimenti concreti volti a superare le barriere che ne limitano l'operatività.

Messaggi chiave

- I domini collettivi rappresentano un modello di gestione territoriale collettivo, basato sulla comunità, l'intergenerazionalità e la cura del territorio;
- La Legge n. 168 del 2017 ha rappresentato un passo avanti fondamentale nel loro riconoscimento, ma la sua piena attuazione è ancora ostacolata da una scarsa conoscenza normativa, dalle difficoltà di coordinamento con altri enti e da un accesso limitato ai finanziamenti;
- Per superare queste sfide, è imperativo investire in formazione e sensibilizzazione, promuovere nuove forme di aggregazione tra gli enti e i domini stessi e facilitare l'accesso a fonti di finanziamento;
- Favorire un dialogo collaborativo e non competitivo tra le comunità dei domini collettivi e le istituzioni è essenziale per sbloccare il loro pieno potenziale e implementare soluzioni di gestione del territorio eco-compatibili, efficaci e inclusive.

Contesto

I domini collettivi rappresentano un fenomeno dalle profonde radici storiche. Fin dalle origini, le comunità umane si sono organizzate per gestire collettivamente le risorse naturali, garantendo la sussistenza e la continuità del gruppo attraverso pratiche rispettose dell'ambiente.

In Italia, i domini collettivi rappresentano una forma di possesso, gestione e godimento di beni, prevalentemente di natura agro-silvo-pastorale, da parte di una collettività specifica (famiglie, membri di una comunità, residenti di un comune o una sua frazione...). La maggior parte di tali istituzioni si è affermata in età medievale ed è radicata nel diritto consuetudinario e nelle tradizioni locali. In epoca medievale e moderna i domini collettivi erano diffusi, in forme diverse, in molte aree rurali, contribuendo a garantire la sussistenza di una parte importante della popolazione attraverso l'uso comune delle risorse naturali, in primo luogo pascoli, boschi e acque.

Con l'avvento dello Stato moderno e l'uniformazione dei diritti di proprietà sancita dai nuovi codici, questo legame privilegiato tra comunità locali e territori è stato progressivamente indebolito a favore di nuovi modelli

Appendice 3. Policy Brief

di organizzazione dello Stato. L'affermazione di una logica basata sul libero commercio, la proprietà privata della terra e dei mezzi di produzione, e l'attenzione all'individuo più che alla comunità ha legittimato l'appropriazione e la privatizzazione delle risorse naturali, svuotandole del loro valore complessivo, che necessariamente includeva anche gli elementi simbolici ed identitari riconosciuti dalle popolazioni locali. Di conseguenza, queste ultime sono state spesso escluse dai processi decisionali e, conseguentemente, deresponsabilizzate rispetto alla gestione sostenibile dell'ambiente.

Già nella seconda metà dell'Ottocento, si è iniziato a prendere coscienza degli effetti negativi dei nuovi modelli produttivi sull'equilibrio ecologico del pianeta. In risposta, è stato introdotto il concetto di "area naturale protetta": territori tutelati in cui le attività umane vengono più strettamente regolamentate con legge istitutiva. Oggi, numerosi studi dimostrano che una parte significativa della biodiversità mondiale si conserva proprio in aree soggette a forme collettive di proprietà o di governance, gestite da popolazioni indigene o comunità locali¹. In Italia, questo riconoscimento ha trovato espressione nella Legge 168/2017 sui domini collettivi. I domini collettivi comprendono sia terre comuni gestite da comunità chiaramente identificabili, attraverso organi legalmente riconosciuti — gli enti esponenziali, come definiti dalla Legge 168/2017 — sia terre su cui permangono diritti di uso collettivo da parte della popolazione locale, genericamente indicate come "terre di uso civico".

Sebbene manchi una quantificazione ufficiale e aggiornata, si stima che i domini collettivi rappresentino una porzione significativa del territorio italiano, con particolare concentrazione nelle aree montane e collinari. Proprio in queste zone si conserva la maggior parte della biodiversità, sia selvatica che domestica, del Paese. Nel corso del Novecento si è registrato un passaggio cruciale: dalla visione modernista e liquidatoria degli usi civici — orientata alla loro eliminazione a favore della proprietà privata — si è passati, in anni più recenti, al riconoscimento crescente del loro valore ambientale. Questo cambio di paradigma è stato sostenuto da numerose sentenze della Corte Costituzionale e da normative specifiche, tra cui la Legge Galasso sul paesaggio del 1985, che ha contribuito a rafforzare i tre principi cardine che regolano questi beni: inalienabilità, indivisibilità

¹ Artelle, K.A. et al. 2019. Supporting resurgent Indigenous-led governance: A nascent mechanism for just and effective conservation. *Biological Conservation*, 240. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108284>
UNEP-WCMC, ICCA Consortium. 2021. A Global Spatial Analysis of the Estimated Extent of Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities. *Territories of Life: 2021 Report*. UNEP-WCMC (Cambridge, UK), ICCA Consortium.
Pagot, G. et al. 2025. 'Territories of commons: a review of common land organizations and institutions in the European Alps. *Environ. Res. Lett.*, 20. DOI 10.1088/1748-9326/add1f4

e immutabilità della destinazione d'uso. Tali vincoli giuridici hanno trasformato i domini collettivi in un patrimonio strategico di aree conservate, portatrici di funzioni ecologiche, culturali e sociali fondamentali.

Con la Legge 168/2017, il legislatore ha finalmente riconosciuto il ruolo centrale dei domini collettivi, riordinando un quadro normativo divenuto nel tempo frammentato e disomogeneo. Nonostante questo importante passo avanti, persistono rilevanti criticità applicative. L'analisi del presente *policy brief* si concentra sui territori in cui prevalgono forme di proprietà collettiva gestite da enti esponenziali (Box 1).

Box 1. Cosa sono gli enti esponenziali?

Gli enti esponenziali sono le organizzazioni che rappresentano i domini collettivi italiani. Secondo la legge n. 168 del 20 novembre 2017 art. 1 comma 2 hanno “personalità giuridica di diritto privato e ed autonomia statutaria” e sono ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie. Questo significa che:

Sono formati da persone (la comunità originaria del luogo);

Sono beni di proprietà collettiva (che ne formano il sostrato materiale);

Sono diritti (che ne formano il sostrato giuridico).

In quanto ordinamenti giuridici hanno il potere di autonormazione (darsi norme) e il potere di gestire se stessi e i propri beni e diritti. In quanto comunità originarie, sono patrimoni intergenerazionali.

La Legge 168/2017 è all'origine di una vera e propria rivoluzione nell'ambito di quelli che, fino a poco tempo fa, erano conosciuti come ‘usi civici’. Si tratta di una legge di attuazione costituzionale, cioè una legge che è stata scritta e approvata al solo scopo di attuare la Costituzione. In particolare, essa attua la Costituzione per quanto riguarda i diritti fondamentali, la tutela del paesaggio e la proprietà. Inoltre, la legge riconosce i domini collettivi, non li crea: essi esistevano prima, come i diritti inviolabili dell'essere umano. La Legge 168/2017 riconosce tutta la varietà degli assetti fondiari collettivi, e per questo li riassume tutti nell'espressione ‘domini collettivi’.

Ancora più importante, i domini collettivi non sono dei beni, ma degli ordinamenti giuridici: sono cioè diritto oggettivo. Questi ordinamenti sono primari, nel senso che sono i primi ordinamenti che una comunità si dà, per organizzare la propria vita. In quanto ordinamenti primari, appartengono alle comunità originarie di un certo luogo. Ciò vuol dire che essi sono venuti a esistenza con quelle comunità, e che le comunità sono strettamente legate a quegli ordinamenti, che ne sostengono e regolano la vita.

Il risultato necessario è che i domini collettivi sono e restano autonomi: essi creano da sé i propri ordinamenti, e così facendo continuano ad esistere. Per questo, in questa autonomia, i domini collettivi gestiscono i propri beni: i

Appendice 3. Policy Brief

beni esistono grazie alle comunità, e le comunità esistono grazie ai loro beni. Un termine non può stare senza l'altro.

Infine, la legge 168/2017 riconosce che i domini collettivi non sono solo essenziali per le comunità locali, ma anche per la comunità nazionale, e, verrebbe da dire, anche per quella mondiale. Infatti, la legge riconosce il valore paesaggistico dei domini collettivi: essi sono ecosistemi integrati, in cui l'uomo è parte essenziale e, insieme, al servizio dell'ecosistema. Per questo essi sono sopravvissuti e possono sopravvivere per le generazioni future.

Box 2. Domini collettivi: proprietà collettiva o proprietà pubblica?

La questione della natura pubblica o privata dei domini collettivi è stata a lungo dibattuta, e per molti anni è parsa prevalere l'idea di una natura pubblicistica. In verità, la tradizione giuridica era stata da sempre molto chiara, affermandone invece la natura privatistica: *universitates sunt iure privatorum* (le comunità locali godono di diritto privato). Questo principio ha origine nel diritto romano: solo ciò che riguardava il Popolo Romano era considerato "pubblico". Da ciò derivava che le comunità locali non potevano essere qualificate come tali. Questo criterio caratterizzò anche il periodo medioevale: solo le entità non soggette a poteri superiori – come la Francia, l'Inghilterra e il Sacro Romano Impero – erano considerate di natura pubblica.

La nascita del comune nel secolo XIX, e la sua sostituzione alle antiche comunità, ha prodotto una situazione complessivamente confusa. Il comune creato nell'Ottocento, in quanto articolazione dello Stato sovrano, era ed è esso stesso persona giuridica pubblica. Di qui l'idea che anche i beni collettivi, fra l'altro spesso amministrati dai comuni, avessero natura pubblicistica. Qui, in verità, si produsse una doppia confusione: quella tra proprietà collettive e comunità, e quella tra comunità e comune.

Comunque siano andate le cose, la l. 168/2017 ha ripristinato, nel nostro ordinamento, la verità storica della tradizione, distinguendo tra domini collettivi, proprietà pubblica, proprietà collettiva ed enti esponenziali. In particolare, secondo l'art. 1 della l. 168:

- I domini collettivi sono ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie;
- La collettività di persone che costituisce un dominio collettivo ha o può avere proprietà collettiva (che quindi è un terzo genere di proprietà rispetto a quella pubblica e privata) e diritti di godimento su beni di proprietà collettiva o pubblica;
- Gli enti esponenziali dei domini collettivi hanno personalità giuridica di diritto privato.

Resta un problema: esistono domini collettivi (es. Regole del Cadore) riconosciuti da leggi regionali che attribuiscono loro personalità giuridica di diritto pubblico, non privato. Un principio generale del diritto vorrebbe che la nuova legge (l. 168/2017) abrogasse, derogasse o modificasse le leggi anteriori. Occorre osservare però una certa resistenza da parte delle stesse collettività.

Sfide e difficoltà attuali da affrontare

Nonostante il quadro giuridico di tutela introdotto dalla Legge n. 168/2017, esiste un divario significativo tra la normativa e la sua effettiva applicazione sul territorio. Vi sono ad oggi molteplici difficoltà che diversi enti esponenziali affrontano e che impediscono la piena realizzazione del loro potenziale di conservazione e sviluppo sostenibile.

Uno degli ostacoli principali all'efficace attuazione della Legge 168/2017 risiede in una diffusa carenza di conoscenza normativa che emerge tra i soggetti chiave del territorio. La norma, fondamentale per la tutela e la valorizzazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle antiche comunità, riconosce e regola i domini collettivi e attribuisce a questi enti la capacità di auto-formarsi e di gestire in autonomia il proprio patrimonio naturale, economico e culturale². Tuttavia, nonostante l'importanza del quadro giuridico introdotto, la conoscenza effettiva della legge risulta ancora limitata in molte aree del territorio nazionale. In particolare, funzionari comunali, amministratori provinciali e funzionari responsabili della pianificazione spesso non hanno piena familiarità con le specifiche giuridiche relative ai domini collettivi. Questa situazione determina una redazione non pienamente corretta di atti amministrativi e una mancata applicazione concreta e accurata della legge. Si tratta di una lacuna conoscitiva che non solo impedisce il pieno riconoscimento degli enti rappresentativi, ma limita in modo significativo la loro capacità operativa, generando un circolo vizioso nel quale la mancanza di competenze tecniche si traduce in opportunità mancate per raggiungere uno sviluppo territoriale sostenibile.

Un'altra sfida che gli enti esponenziali sono chiamati a fronteggiare riguarda la difficoltà di comunicazione e coordinamento con i gestori delle aree protette. Spesso i territori dei domini collettivi ricadono all'interno di aree protette quali Parchi nazionali, regionali o provinciali, nonché Siti Natura 2000, determinando così una situazione di sovrapposizione territoriale³. In questo contesto, la normativa vigente in materia di aree protette, come la Legge Quadro n. 394/1991, non prevede strumenti adeguati per garantire la partecipazione diretta delle comunità nei processi decisionali⁴, generando potenziali opposizioni e conflitti a livello locale. Tale situazione risulta ulteriormente accentuata dalla scarsa interazione che talvolta si registra tra

² Bassi, M. (2018). Valorizzare i domini collettivi per la conservazione della biodiversità. Iniziative nell'ambito del VI Convegno Nazionale di Antropologia Applicata Cremona, 13-15 dicembre 2018. Versione 11 dicembre 2018. Nota di Concetto 1.

³ *Ibidem*

⁴ Bassi, M. (2012). Recognition and Support of ICCAs in Italy. In: Kothari, A. with Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A., and Shrump, H. (eds). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh, and Natural Justice, Montreal, Canada. Technical Series no. 64.

Appendice 3. Policy Brief

gli enti esponenziali e i gestori delle aree protette. In numerosi casi, questa carenza di dialogo ha provocato tensioni dovute all'imposizione di vincoli che non tenevano conto delle pratiche tradizionali di gestione del territorio, o ad una scarsa inclusione nei processi decisionali. Questa mancata identificazione, riconoscimento e rispetto dei territori di vita (Box 3) all'interno delle aree protette diventa così "un'opportunità mancata" per una conservazione più efficace e per la riconciliazione sociale, portando a maggiori conflitti⁵.

Ulteriore problematica riguarda lo scarso riconoscimento a livello europeo e nazionale degli enti esponenziali, ovvero i domini collettivi e le aree conservate dalle comunità. Questa problematica emerge nel contesto della legislazione e delle politiche dell'Unione Europea che non riconoscono direttamente il valore ambientale dei domini collettivi e delle terre ad uso civico. Questo rappresenta a cascata una delle principali difficoltà per l'accesso ai finanziamenti e per l'operatività stessa degli enti e delle comunità. Un altro aspetto che emerge è la difficoltà nella gestione diretta delle risorse naturali da parte degli enti esponenziali. Ad oggi, la gestione delle risorse naturali nei domini collettivi è spesso delegata a enti esterni, come le Province, riducendo l'autonomia e la visibilità degli enti esponenziali, nonostante il loro profondo legame storico e territoriale con tali beni. Esistono inoltre criticità interne, come la difficoltà nel rinnovare i comitati di gestione o nell'organizzare elezioni regolari, cosa che può rallentare l'operatività. Questa situazione porta a un'invisibilità istituzionale, dove le comunità titolari dei domini collettivi sono percepite più come un ostacolo che come una risorsa, nonostante il loro potenziale contributo alla gestione sostenibile del territorio.

⁵ Stevens, S., N. Pathak Broome and T. Jaeger with J. Aylwin, G. Azhdari, D. Bibaka, G. Borrini-Feyerabend, M. Colchester, N. Dudley, C. Eghenter, F. Eleazar, M. T. Farvar, F. Frascaroli, H. Govan, S. Hugu, H. Jonas, A. Kothari, G. Reyes, A. Singh, and L. Vaziri. 2016. Recognising and Respecting ICCAs Overlapped by Protected Areas. Report for the ICCA Consortium, available online at www.iccaconsortium.org.

Box 3. Le ICCAs, i Territori di vita e le loro associazioni

I domini collettivi costituiscono una realtà nazionale che corrisponde per caratteristiche ed effetti alle modalità di governance territoriale internazionalmente definite come ICCAs o Territori di vita. Questi due concetti hanno preso forma attraverso le azioni di *advocacy* condotte nell'ambito dei trattati internazionali ambientali, con due fuochi principali: garantire i diritti dei popoli indigeni e delle comunità locali in relazione alle aree protette, e arrivare al riconoscimento dell'importanza della conservazione ambientale messa in campo dalle comunità, con le loro modalità, istituzioni e per i propri fini. Il movimento globale si è costituito in un'associazione dotata di personalità giuridica, denominata ICCA Consortium (<https://www.iccaconsortium.org/>). ICCA è un'abbreviazione convenzionale per indicare "territori e aree conservati da Popoli Indigeni e comunità locali", entrata in uso nella letteratura tecnica prodotta nell'ambito della Convenzione sulla Biodiversità delle Nazioni Unite e dell'International Union for the Conservation of Nature (IUCN). Si tratta di aree molto diverse tra loro, ma che rispondono alle seguenti tre caratteristiche:

Appendice 3. Policy Brief

- Esiste una connessione stretta e profonda tra un territorio o un'area e il Popolo Indigeno o la comunità locale che ne è custode. Questa relazione è solitamente radicata nella storia, nell'identità sociale e culturale, nella spiritualità e/o nella dipendenza delle persone dal territorio per il loro benessere materiale e immateriale.
- Il popolo o la comunità custode prende e fa rispettare (da solo o insieme ad altri attori) decisioni e regole riguardanti il territorio o l'area attraverso un'istituzione di governance funzionante (che può o meno essere riconosciuta da soggetti esterni o dalla legge statale del Paese interessato).
- Le decisioni e le regole di governance (ad es. riguardo all'accesso e all'uso di terra, acqua, biodiversità e altri doni della natura) e gli sforzi di gestione da parte del popolo o della comunità in questione contribuiscono nel complesso in modo positivo alla conservazione della natura (cioè alla preservazione, all'uso sostenibile e al ripristino, ove appropriato, di ecosistemi, habitat, specie, risorse naturali, paesaggi terrestri e marini), nonché ai mezzi di sussistenza e al benessere della comunità.

I popoli indigeni e le comunità locali che formano l'ICCA Consortium hanno riconosciuto i limiti di questa terminologia tecnica, non adatta ad esprimere i legami simbolici, emozionali, identitari, religiosi ed economici che legano le comunità ai loro territori di riferimento e l'importanza che questi hanno per il mantenimento della vita sulla Terra. Dal 2017 è quindi entrato in uso la denominazione di Territorio di Vita, spesso affiancata a ICCA per mantenere il riferimento ai riconoscimenti ottenuti nell'ambito delle politiche ambientali internazionali o nazionali.⁶ L'ICCA Consortium dispone di una governance interna molto articolata, con una forte enfasi sulle differenze delle grandi regioni della Terra. Lavora attraverso le organizzazioni che lo formano. Da alcuni anni in Italia si è costituita la Rete Italiana dei Territori di Vita, un'organizzazione informale formata soprattutto da rappresentanti degli enti esponenziali dei domini collettivi e dai loro simpatizzanti. Nel corso di un evento tenutosi di recente a Geraci Siculo, la Rete ha fondato l'Associazione Italiana dei Territori di Vita⁷, con lo scopo di fornire un'interfaccia tra le realtà locali dei territori di vita e il contesto nazionale ed internazionale, per esempio fornendo assistenza nel processo di registrazione nei *database* globali delle aree protette e conservate (Box 5).

Infine, emerge spesso una difficoltà riguardante l'accesso limitato ai finanziamenti e la carenza di personale tecnico qualificato. Attualmente, il Governo italiano non ha ancora sviluppato strumenti finanziari specifici dedicati ai domini collettivi o agli ICCA/Territori di vita, e l'accesso ai fondi dell'Unione Europea, quali quelli previsti dal Programma di Sviluppo

⁶ Per approfondimenti sui territori di vita si rimanda al volume *Territories of life. Exploring vitality of governance for conserved and protected areas*, di Grazia Borini-Feyerabend e Tilman Jaeger. <https://volume.territoriesoflife.org/>

⁷ "The Italian Association of territories of life starts its journey". <https://www.icca-consortium.org/2025/09/08/italian-association-of-territories-of-life-established/>

Rurale (ERDF) o al programma LIFE, risulta particolarmente complesso⁸. Numerosi domini collettivi risultano troppo piccoli o non sufficientemente strutturati in termini di governance per conseguire l'autosufficienza economica, necessitando pertanto di sostegni finanziari esterni. Tale difficoltà è amplificata dal fatto che la normativa europea non riconosce direttamente il valore ambientale dei domini collettivi, comportando che i finanziamenti siano frequentemente accessibili solo ad enti giuridici dotati di un piano di sviluppo, principalmente nel settore agricolo; ciò favorisce gli interessi privati a discapito degli obiettivi etici e ambientali⁹. Inoltre, la Legge 168/2017 classifica gli enti esponenziali come soggetti di diritto privato, complicando ulteriormente l'accesso ad alcune categorie di fondi pubblici. A queste criticità si aggiunge la carenza di personale tecnico adeguatamente preparato per la redazione delle proposte progettuali e per la rendicontazione dei progetti europei.

Suggerimenti

Investire in attività di formazione e sensibilizzazione per migliorare la conoscenza sulla Legge 168/2017. Risulta ad oggi cruciale migliorare la conoscenza della Legge, promuovendo incontri di formazione e sensibilizzazione. Tale formazione dovrebbe essere rivolta soprattutto ad attori chiave come tecnici, amministratori e segretari comunali: figure cruciali per la gestione e il riconoscimento dei beni comuni, ma che spesso non hanno familiarità con la materia o mancano di conoscenze specifiche. È quindi essenziale che queste figure ricevano una formazione specialistica sulle competenze giuridiche e sull'applicazione pratica della Legge 168/2017. Va però sottolineato che l'applicazione di questa iniziativa richiede un programma formativo strutturato e sistematico, con un ente che si prenda carico di portare avanti la formazione. Il Centro Studi e Documentazione sui Demani civici, in collaborazione con l'Università di Trento, ha già in passato realizzato attività di questo genere e per tale motivo potrebbe assumere un ruolo guida in questo processo, sviluppando

⁸ Stevens, S., N. Pathak Broome and T. Jaeger with J. Aylwin, G. Azhdari, D. Bibaka, G. Borrini--Feyerabend, M. Colchester, N. Dudley, C. Eghenter, F. Eleazar, M. T. Farvar, F. Frascaroli, H. Govan, S. Hugu, H. Jonas, A. Kothari, G. Reyes, A. Singh, and L. Vaziri. 2016. Recognising and Respecting ICCAs Overlapped by Protected Areas. Report for the ICCA Consortium, available online at www.iccaconsortium.org.

⁹ *Ibidem*

Appendice 3. Policy Brief

programmi formativi mirati. Tale iniziativa, se portata avanti, permetterebbe di creare una base di competenze necessaria per il riconoscimento e la valorizzazione degli enti esponenziali.

Promuovere aggregazioni per rafforzare la capacità gestionale. Il rafforzamento della capacità gestionale potrebbe essere ottenuto favorendo forme di aggregazione tra enti esponenziali. È però importante sottolineare che tale aggregazione deve permettere di mantenere l'identità locale dei singoli gruppi e la forte interrelazione che tali comunità hanno stabilito con il territorio di riferimento. Bisogna quindi evitare fusioni imposte dall'alto e favorire piuttosto accordi strumentali di cogestione o rafforzare enti terzi atti a fornire servizi gestionali. Le forme di aggregazione strumentali consentirebbero agli enti esponenziali di rappresentare gli interessi collettivi in maniera più coordinata e strategica. Inoltre, l'aggregazione consentirebbe di rafforzare le competenze tecniche e gestionali, migliorare l'accesso ai finanziamenti e aumentare l'efficacia delle azioni sul territorio. A livello nazionale, strumenti come i Contratti di Foresta rappresentano un'opportunità in questa direzione. Un esempio virtuoso è la Legge provinciale del Trentino del 2007, che prevede il sostegno a forme di aggregazione, anche se finora queste possibilità sono rimaste in gran parte inesplorate o poco applicate (Box 4). Esistono, inoltre, varie associazioni di domini collettivi nazionali, come la *Consulta Nazionale delle Proprietà Collettive* e la *Federazione Italiana dei Domini Collettivi "Pietro Nervi e Paolo Grossi"*, e regionali, come la *Réseau des consorteries et des biens communs de la Vallée d'Aoste* (Box 7) e l'*Associazione Provinciale delle Amministrazioni Separate di Uso Civico della Provincia di Trento*, che possono potenzialmente dotarsi di strumenti specifici per fornire assistenza amministrativa e assistenza di rete ai singoli domini collettivi. Le stesse associazioni possono coordinarsi con organizzazioni simili, presenti in altri paesi europei, per intervenire sui processi di formulazione delle politiche europee in campo ambientale e agroforestale¹⁰. Anche le associazioni fondiarie, grazie alla confluenza gestionale di terre collettive e terre private, possono costituire uno strumento utile in alcuni contesti. È quindi fondamentale "fare rete" per scambiare informazioni sulle opportunità di finanziamento, coordinarsi e influenzare la formulazione delle politiche a livello europeo, nazionale e regionale¹¹.

¹⁰ "Regional coordination and solidarity with the Commons is an urgent need, third European Assembly of the ICCA Consortium highlights". <https://www.iccaconsortium.org/2025/09/01/third-european-regional-assembly/>

¹¹ Iob, M. & Bassi, M., "L'ICCA Consortium organizza la sua seconda Assemblea regionale a Trento". *ASUC Notizie*, 2022-2023, pp.46-47.

Box 4. La gestione delle aree di Rete Natura 2000 da parte degli enti esponenziali

Trentino

Alcuni enti esponenziali del Trentino (come la Magnifica Comunità di Fiemme) sono direttamente coinvolti nella gestione delle aree appartenenti alla Rete Natura 2000, in virtù della normativa provinciale, in particolare della legge 11/2007, che disciplina i parchi e le riserve naturali. Le riserve naturali presenti sul territorio trentino sono distribuite in modo disomogeneo e, inizialmente, erano soggette alle normative provinciali vigenti. Tuttavia, tale legge ha promosso la costituzione di aggregazioni di riserve, dando origine alle cosiddette *reti di riserve*. Attualmente, undici reti di riserve amministrano le aree protette, inclusi i siti facenti parte della Rete Natura 2000. In questo ambito, gli enti esponenziali si occupano della gestione tecnica delle riserve all'interno di tali reti, mentre la rendicontazione e la gestione amministrativa sono affidate alle Comunità di Valle. Le Comunità di Valle rappresentano gli interlocutori pubblici per ciascuna delle undici aggregazioni territoriali; la collaborazione tra enti esponenziali e comuni si rivela particolarmente efficace grazie a una gestione condivisa che coinvolge molteplici attori locali.

Veneto - Cortina d'Ampezzo

Le Regole d'Ampezzo sono un ulteriore interessante caso di studio. La Regione ha affidato la gestione del Parco Dolomiti d'Ampezzo alle Regole. In questo processo, fondamentale è stato il dialogo con i gestori dell'area. Un ulteriore valore aggiunto è che la Legge Regionale in materia di Aree Protette prevede che la gestione dei siti Natura 2000 possa essere data ai domini collettivi. È importante sottolineare come in questo contesto ci fosse una situazione ottimale: regole ben strutturate sia a livello amministrativo che tecnico, con personale e competenze adatte.

Assicurare un riconoscimento esplicito del ruolo istituzionale degli enti esponenziali, a partire dal Ministero dell'Ambiente. È fondamentale definire con chiarezza la collocazione degli enti esponenziali all'interno del contesto istituzionale, riconoscendoli non come attori marginali, ma come soggetti chiave nella gestione sostenibile del paesaggio e delle risorse naturali (Box 5). Gli enti esponenziali rappresentano infatti comunità che da secoli custodiscono e curano il territorio attraverso pratiche tradizionali. La loro presenza è profondamente radicata nei contesti locali e la loro azione contribuisce in modo significativo alla tutela della biodiversità, alla manutenzione del paesaggio e alla prevenzione del dissesto idrogeologico. Questo ruolo, tuttavia, non è ancora adeguatamente valorizzato né formalizzato. È quindi essenziale che le istituzioni riconoscano le comunità titolari dei domini collettivi come attori insostituibili nella conservazione ambientale e che ne sostengano attivamente il coinvolgimento nelle politiche di gestione delle aree naturali, comprese quelle protette.

Box 5. Riconoscimento attraverso i registri globali

Il superamento dell'invisibilità istituzionale a livello europeo richiede un riconoscimento esplicito del ruolo degli enti esponenziali come attori chiave nella gestione sostenibile del territorio. In questo caso, risulta fondamentale ottenere un riconoscimento formale da parte del Ministero dell'Ambiente e integrare in modo sistematico le comunità titolari dei domini collettivi nelle politiche di gestione delle aree naturali protette. L'esperienza di paesi come Spagna e Finlandia, che hanno utilizzato la registrazione nell'ICCA Registry (<https://www.iccaregistry.org/>) come strumento di riconoscimento internazionale, offre un modello replicabile che prescinde dal riconoscimento statale e può essere implementato anche in assenza di politiche di sostegno specifiche. Gli enti esponenziali possono infatti autonomamente decidere di dare visibilità internazionale al loro territorio di riferimento. Il Registro delle ICCAs e dei Territori di Vita è un database globale costruito per rispondere alle esigenze dei popoli indigeni e delle comunità locali. È gestito dall'UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), dall'ICCA Consortium e da altre organizzazioni. È uno strumento parallelo ai due registri delle Aree protette e delle OECM (Other Effective Conservation Measures), anch'essi gestiti dall'UNEP-WCMC, nell'ambito della Protected Planet Initiative. Gli enti esponenziali che gestiscono anche aree protette o siti Natura 2000 potrebbero decidere di utilizzare uno qualsiasi dei tre registri, mentre per gli altri enti esponenziali l'opzione è limitata ai due registri OECM e ICCAs. Mentre nei registri delle Aree protette e delle OECM la valutazione per essere ammessi dipende da indicatori ufficiali, per il registro ICCA/Territori di vita prevale un processo di revisione tra pari per controllare la validità delle informazioni fornite e il valore ambientale del territorio. Nel registro delle ICCAs/Territori di Vita vi è il completo e continuo controllo delle informazioni inserite da parte delle comunità, che devono esprimere un consenso libero, preventivo e informato per poter caricare le informazioni.

Migliorare l'accesso a forme di finanziamento rappresenta un aspetto di fondamentale importanza. La creazione di condizioni paritarie nell'accesso ai finanziamenti costituisce un elemento essenziale per garantire una maggiore possibilità di accedere alle risorse derivanti dai bandi. Tale obiettivo richiede tuttavia interventi strutturali mirati. In particolare, sarebbe indispensabile che, a qualsiasi livello, il dominio collettivo venga equiparato a quello dei Comuni nell'ambito dei bandi (Box 6). In questo contesto, è necessario instaurare un dialogo strutturato con i responsabili della progettazione dei bandi europei, nazionali e regionali, al fine di assicurare che gli enti esponenziali siano sistematicamente inclusi tra i beneficiari ammissibili e coinvolti nella definizione delle priorità e dei criteri di finanziamento. Tale aspetto riveste particolare rilevanza considerando che la personalizzazione degli strumenti finanziari è imprescindibile per tener conto delle diverse esigenze dei contesti locali, riconoscendo che i domini collettivi operano in realtà estremamente eterogenee, caratterizzate da risorse e criticità specifiche. In generale, è altresì fondamentale utilizzare le risorse in modo efficiente: i domini collettivi risultano spesso essere proprietari più estesi e con un impatto sociale superiore ri-

spetto ai singoli proprietari privati. Parallelamente, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere modalità di partecipazione collettiva ai bandi anche per soggetti privati, qualora questi operino in forma aggregata e con finalità coerenti con quelle dei domini collettivi.

Per facilitare l'accesso a fonti di finanziamento, un attore che può avere un ruolo rilevante è la Regione. Ad esempio, la Regione potrebbe contribuire affinché gli enti esponenziali siano esplicitamente menzionati nei progetti come quelli del PNRR. Inoltre, le Regioni potrebbero istituire meccanismi di consultazione più efficaci e permanenti. Tale coinvolgimento potrebbe avvenire anche attraverso la partecipazione delle associazioni dei domini collettivi nei Patti di sviluppo rurale e nei GAL (Gruppi di Azione Locale) legati all'approccio LEADER, finanziati o cofinanziati con i fondi della PAC. Infine, la Regione potrebbe instaurare normative regionali mirate che permettano di rafforzare il ruolo degli enti esponenziali e facilitare il loro accesso ai finanziamenti e alla protezione del territorio (un esempio è offerto dal caso della Val d'Aosta Box 7).

Box 6. I casi studio della Regione Veneto

Legge regionale

L'esperienza della Regione Veneto rappresenta un caso emblematico di come il riconoscimento istituzionale possa trasformare radicalmente la capacità operativa dei domini collettivi. Nel 1996, la regione ha adottato una legge specifica (Legge Regionale 19 agosto 1996, n. 26) che ha riconosciuto formalmente le "Regole" - entità che storicamente avevano sempre mantenuto una forma di autogestione del territorio, pur operando senza riconoscimento giuridico ufficiale.

Prima di questa normativa, queste comunità gestivano autonomamente i beni agro-pastorali senza interferenze comunali, dimostrando una consolidata capacità di autogoverno territoriale. Tuttavia, l'assenza di personalità giuridica limitava drasticamente le loro possibilità di azione formale e accesso ai finanziamenti. In questo contesto, la legge regionale (26/1996) ha permesso di creare un quadro normativo che ha riconosciuto la loro esistenza, adattandolo alle loro specifiche esigenze operative, e permettendo loro di accedere a fondi comunitari. L'introduzione della legge rappresenta quindi un modello di governance partecipativa, in cui la Regione ha coinvolto direttamente le Regole nella stesura del testo normativo, riconoscendo il loro ruolo cruciale nel presidio, nella cura e nella gestione del territorio.

Un sistema di finanziamento inclusivo

La Regione Veneto ha sviluppato un modello di accesso ai finanziamenti che riconosce la duplice natura dei domini collettivi, permettendo loro di accedere sia a linee di finanziamento specifiche del settore privato, attraverso l'assimilazione a imprenditori forestali e agricoli, sia a fonti di finanziamento pubblico tradizionalmente riservate agli enti locali come i comuni. Inoltre, un elemento di forza del modello veneto è rappresentato dalla presenza di figure professionali specializzate che collaborano stabilmente con le Regole, dotate di competenze tecniche specifiche per la gestione delle procedure di finanziamento.

Box 7. Il caso della Regione Val d'Aosta: l'impatto della legge regionale 1° agosto 2022, n. 19 sui domini collettivi

La legge regionale della Val d'Aosta è un esempio positivo di come una legge regionale abbia avuto un impatto significativo nel rafforzare e ampliare il riconoscimento e l'operatività dei domini collettivi. La legge ha in parte permesso l'emersione di nuovi enti esponenziali, andando oltre le tradizionali "consorterie" valdostane. Anche i cosiddetti "beni comuni assimilati", come forni, latterie sociali e mulini, possono ora presentare domanda di iscrizione al registro. L'art. 5 stabilisce che "La Regione riconosce l'associazione *Réseau des consorteries et des biens communs de la Vallée d'Aoste* e le altre associazioni o soggetti senza fini di lucro che abbiano per principale compito statutario la rappresentanza delle Consorterie valdostane, quali strumenti di cooperazione volontaria fra i soggetti gestori dei domini collettivi presenti sul territorio regionale, operanti su base democratica, con funzioni rappresentative, consultive e propositive". In base all'art. 20 della stessa legge regionale la Regione è tenuta a fornire un contributo a tali associazioni per la copertura delle spese sostenute nello svolgimento delle funzioni previste dalla legge. La Regione fornisce un'assistenza finanziaria concreta alle consorterie iscritte al registro, rimborsando un'ampia percentuale (circa l'80%) delle spese di gestione sostenute per l'assistenza contabile professionale.

Tali disposizioni hanno portato a un maggiore accesso ai bandi e alla prevenzione della speculazione. Tutte le consorterie riconosciute ai sensi della vecchia legge regionale del 1973 e quelle iscritte al registro della legge regionale del 2022 possono beneficiare di aiuti su specifici bandi derivanti dalle politiche europee, inclusi quelli dell'ex Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2022 e della nuova programmazione. Le consorterie rimangono escluse solo dai bandi espressamente indirizzati alle Piccole e Medie Imprese (PMI).

Garantire un riconoscimento economico per le azioni di conservazione svolte

Per rafforzare la capacità gestionale degli enti esponenziali, è fondamentale prevedere adeguati meccanismi di compensazione e riconoscimento economico per il loro contributo alla tutela del paesaggio e degli ecosistemi. Ad esempio, si potrebbero introdurre forme di compensazione diretta a favore delle comunità locali, come agevolazioni fiscali o sconti in bolletta per i residenti, legate alla valorizzazione del loro ruolo di custodi del territorio. Fin ad oggi, le azioni di manutenzione e gestione ambientale portate avanti da enti esponenziali hanno avuto effetti positivi sulla conservazione degli habitat e delle specie, ma non hanno ricevuto un riconoscimento adeguato al valore che generano. Introdurre un riconoscimento economico per queste attività sarebbe quindi molto rilevante anche perché, a differenza del passato, queste comunità sono oggi chiamate a mantenere le loro fun-

zioni senza un adeguato sostegno pubblico, affidandosi prevalentemente a entrate limitate, spesso insufficienti per coprire i costi di gestione. Serve quindi un sostegno economico più strutturato e una maggiore sensibilizzazione istituzionale su questo tema, che permetta di valorizzare adeguatamente l'impegno volontario di queste comunità, il cui lavoro è essenziale per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente. Nella seconda Assemblea regionale europea dell'ICCA Consortium, i rappresentanti delle autorità di gestione del territorio comune hanno illustrato come i domini collettivi contribuiscono al mantenimento della biodiversità agricola e ambientale. Questo approccio di gestione tradizionale avvantaggia l'intera comunità e si allinea alla conservazione delle aree naturali¹².

Conclusioni

Dall'insieme di queste attività è emerso un contesto molto articolato: da un lato, la capacità delle comunità di mantenere forme collettive di gestione sostenibile e comunitaria dei beni comuni, dall'altro, le difficoltà operative che ne limitano il pieno potenziale. In un contesto come quello di oggi, di crisi climatica e perdita di beni naturali, i domini collettivi rappresentano non solo un'eredità storica, ma anche un'opportunità concreta per ripensare la gestione del territorio e le relazioni tra uomo e natura. I beni comuni dovrebbero pertanto essere gestiti secondo un modello orientato al benessere del territorio, dell'ambiente e della biodiversità, elementi che rappresentano intrinsecamente anche il benessere della comunità e delle future generazioni. In tale ambito, la terra non dovrebbe essere considerata semplicemente come una fonte di reddito, bensì come una risorsa da preservare, redistribuire e valorizzare a beneficio dell'intera collettività e delle generazioni a venire (Box 8). In conclusione, da questo contesto risulta evidente l'importanza di riconoscere gli enti esponenziali come attori fondamentali nella gestione sostenibile del paesaggio e delle risorse naturali. Le loro attività apportano un contributo rilevante alla tutela della biodiversità e alla conservazione del paesaggio, assumendo un ruolo imprescindibile nella salvaguardia ambientale.

¹² Bassi M., Bigaran F., Iob M., Villa M., Mancuso A. (2023, September 25). *The second European Regional Assembly of the ICCA Consortium envisions expanding membership and establishing a regional technical unit*. ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/2023/09/19/second-european-regional-assembly-expanding-membership-and-establishing-regional-technical-unit/>

Box 8. Enti esponenziali e benessere della comunità

Nel Delta del Po (Emilia Romagna), il Consorzio Uomini di Massenzatico ha sviluppato un modello innovativo di gestione dei beni comuni, centrato sul benessere della comunità e sulla sostenibilità sociale ed economica. Questo sistema si basa su diversi aspetti chiave:

- Gestione diretta da parte dell'Ente — una parte delle terre è coltivata dall'ente gestore, che utilizza gli utili per scopi sociali, dando priorità alla comunità locale. Questo approccio pone l'accento sul benessere collettivo, piuttosto che sul profitto immediato.
- Supporto ai piccoli agricoltori — circa 20 piccole aziende agricole sono coinvolte nel progetto, con un canone ridotto rispetto al mercato (40% in meno). Il canone viene definito in base ai valori del Consorzio, che privilegia giovani imprenditori, piccole imprese familiari e coltivazioni ad alto impiego di manodopera, come quelle orticole. Il modello precedentemente basato sull'assegnazione delle terre al miglior offerente è stato modificato per favorire l'equità sociale, in cui le famiglie numerose o le aziende più piccole non risultino svantaggiate.
- Massimizzare l'impiego di manodopera locale — una parte delle terre è stata concessa a un'azienda florovivaistica esterna, con l'obiettivo di massimizzare l'impiego di manodopera locale e promuovere attività agricole che siano vantaggiose per la comunità.
- Interventi diretti sulla comunità — sono previsti interventi per il benessere della comunità, come attività scolastiche, vacanze per bambini e movimenti di aggregazione sociale. Questi interventi sono cofinanziati al 50% dagli stessi membri della comunità, così da incentivare il coinvolgimento diretto nella gestione e nella cura del territorio. I finanziamenti vengono adattati in base alle esigenze specifiche di ciascun progetto.

Questo modello di gestione del territorio si distingue per il fatto che pone la comunità al centro, invece di promuovere un approccio competitivo. Contrariamente alla logica del "prendere" e della massimizzazione del profitto, l'obiettivo in questo contesto è passare al concetto di "dare" alla comunità, con una visione orientata al medio-lungo periodo. La terra, anziché essere vista come una fonte di rendita immediata, viene valorizzata come risorsa da preservare per le future generazioni. Il ruolo centrale del dominio collettivo (e della Legge 168/2017) è quello di garantire che il destino della comunità sia strettamente legato alla tutela dei beni comuni. In questo contesto, il passaggio da un modello competitivo a uno collaborativo e sostenibile preserva il territorio e le risorse naturali, riducendo gli impatti negativi della gestione individualista e speculativa.

Metodologia

Per la redazione del presente policy brief è stato adottato un approccio metodologico articolato e partecipativo. In primo luogo, è stata effettuata un'analisi della letteratura riguardante i temi relativi ai domini collettivi e alla

Legge 168/2017, con l'obiettivo di delineare il contesto storico, normativo e le principali sfide e opportunità connesse all'attuazione della nuova normativa.

A tale analisi si è affiancato un workshop partecipativo tenutosi a Trento, intitolato "Primo Workshop per indicazioni di policy per l'implementazione della Legge 168/2017 - Domini collettivi dotati di enti esponenziali". Il workshop è stato organizzato sotto forma di focus group, al quale hanno preso parte i referenti dei domini collettivi (selezionati tramite la Consulta Nazionale delle Proprietà Collettive) che, attraverso interviste guidate, hanno potuto esprimere le proprie opinioni su tematiche specifiche previamente individuate. L'incontro aveva lo scopo di stimolare la discussione, raccogliere e accogliere suggerimenti da parte dei rappresentanti dei domini collettivi sui temi prioritari da trattare nel policy brief, da sottoporre all'attenzione dei decisori politici.

Infine, per raccogliere ulteriori informazioni ed esperienze reali, sono state svolte una serie di interviste qualitative con attori chiave, come referenti di enti esponenziali, referenti tecnici, avvocati, referenti di enti sovraordinati. L'obiettivo era raccogliere in maniera più diretta possibile casi studio delle realtà presenti nel territorio italiano, in modo da avere a disposizione informazioni precise e dettagliate in merito alle criticità esistenti ma anche visioni strategiche e consigli preziosi su come risolvere le difficoltà. Il lavoro è stato condotto in stretta collaborazione con i ricercatori del progetto "Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)".

Appendice 3. Policy Brief

Appendice 4. Policy Brief.

Valorizzare le terre di uso civico: raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017¹

Glossario

- *ASUC/ASBUC (Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico)*: è un comitato di gestione incaricato dell'amministrazione dei beni in proprietà collettiva per conto delle comunità titolari. È istituito dalla Legge 1766 del 1927, viene eletto dagli aventi diritto ed è distinto e separato dal Comune. È regolamentato in modo differente nelle diverse regioni e nelle Province autonome.
- *Beni comuni (Commons)*: nella letteratura internazionale, il termine indica risorse utilizzate o gestite collettivamente da gruppi di utenti attraverso assetti istituzionali, formali o informali. Nel contesto italiano, tuttavia, esso assume un significato più specifico dovuto ai lavori della Commissione Rodotà: i beni comuni sono intesi come beni destinati alla fruizione di una platea potenziale e non immediatamente determinabile di soggetti. Per questo motivo si distinguono dai beni collettivi o dalle proprietà collettive, che appartengono invece a una comunità determinata e storicamente identificabile.

¹ Citazione consigliata: RuComItaly Project (Università degli Studi di Palermo, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Trento). (2026). *Valorizzare le terre di uso civico: Raccomandazioni di policy per un'efficace implementazione della Legge 168/2017*. Policy Brief. Il documento è stato elaborato nell'ambito del progetto PRIN 2022 RuComItaly con il supporto tecnico-scientifico di Etifor – Valuing Nature. Il testo qui riprodotto è adattato alle esigenze editoriali del presente volume. Le versioni originali, complete dell'impaginazione grafica, delle immagini e degli ulteriori materiali di supporto, sono disponibili sui siti web del progetto RuComItaly (www.rucomitaly.org) e di Etifor – Valuing Nature (<https://www.etifor.com/it/portfolio/domini-collettivi/>).

Appendice 4. Policy brief

- *Domini collettivi*: denominazione ripresa dalla Legge 20 novembre 2017 n. 168 per indicare l'insieme degli assetti fondiari caratterizzati dal legame tra le terre e le comunità di riferimento. Comprende sia le terre gravate da diritti di uso civico sia le proprietà collettive in senso proprio. Nelle diverse regioni italiane si utilizzano denominazioni diverse, come Regole, Comunanze, Università Agrarie, Partecipanze, ASUC (Amministrazione Separata di Usi Civici), ASBUC (Amministrazione Separata dei beni di Usi Civici), Comunelle, Vicinie, Consorterie.
- *Enti esponenziali*: sono gli organi rappresentativi della collettività titolare dei diritti collettivi, attraverso i quali la comunità esercita funzioni di autogoverno e di gestione dei domini collettivi. Rientrano in questa categoria le diverse forme organizzative assunte a livello locale, quali ASUC, ASBUC, comunioni familiari e altri enti di gestione delle proprietà collettive, comunque denominati. Nei contesti in cui tali enti non siano costituiti, i Comuni possono esercitare, in via residuale e in regime di gestione separata, le funzioni di amministrazione dei beni civici
- *ICCAs (Indigenous and Community Conserved Areas)*: denominazione tecnica usata nelle politiche globali della conservazione della biodiversità per riferirsi ad aree o territori gestiti e conservati da comunità indigene o locali, spesso attraverso delle proprie modalità di governance.
- *Legge 168/2017 ("Norme in materia di domini collettivi")*: legge italiana che riconosce i "domini collettivi" come ordinamento giuridico primario e ne tutela le caratteristiche di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità.
- *Proprietà collettiva*: categoria giuridica riconosciuta dall'ordinamento italiano, relativa ai beni dei domini collettivi. Essa designa una forma speciale di proprietà, distinta sia dalla proprietà privata sia dalla comunione ordinaria, fondata sull'appartenenza a una comunità originaria e caratterizzata da inalienabilità, indivisibilità e destinazione permanente agro-silvo-pastorale. Si distingue dalle situazioni in cui i diritti di uso civico si esercitano su beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, in quanto la titolarità è riconosciuta alla collettività originaria nel complesso, che la esercita attraverso il proprio ente esponenziale.
- *Regole*: una delle denominazioni delle proprietà collettive, tipica del Veneto e delle Dolomiti, caratterizzate da statuti antichi ("Laudi") e dalla gestione collettiva dei beni agro-silvo-pastorali.
- *Terre di uso civico*: espressione descrittiva per indicare le terre di proprietà di soggetti terzi su cui persistono diritti di uso civico, esercitati dalla comunità territoriale di appartenenza. Le comunità locali, infatti, possono esercitare un diritto consuetudinario di accesso, di utilizzazione e di prelievo di determinati tipi di risorse in esse contenute. Le terre di uso civico sono legalmente riconoscibili e tipicamente soggette a usi o funzioni multiple (per esempio legnatico, pascolo e conservazione della biodiversità, coltivazione estensiva, pascolo stagionale), in base agli attori coinvolti.

- *Territorio di vita*: espressione descrittiva per indicare lo spazio fisico e simbolico in cui una comunità sviluppa la propria esistenza collettiva, attraverso pratiche culturali, tradizioni, memorie storiche, attività economiche e relazioni sociali. Implica una relazione sostenibile e duratura con l'ambiente naturale ed è spesso considerato sinonimo di ICCA.
- *Diritti d'uso civico (in senso stretto)*: diritto reale di natura collettiva, spettante ai membri di una comunità territoriale su determinati beni di proprietà di soggetti terzi, prevalentemente terre, boschi e pascoli e acque. Consente l'esercizio delle facoltà di godimento quali il pascolo, il legnatico, la semina e la raccolta di prodotti spontanei. I diritti di uso civico sono stati giuridicamente riconosciuti e codificati in vari periodi storici, soprattutto in connessione a politiche finalizzate alla loro alienazione e alla privatizzazione della terra.
- *Demanio civico*: indica l'insieme dei beni sui quali si esercitano i diritti di uso civico spettanti a una comunità territoriale. Tali beni possono appartenere a soggetti diversi — pubblici, privati o collettivi — ma sono accomunati dall'assoggettamento a un regime giuridico speciale che ne prevede l'inalienabilità, l'imprescrittibilità e la destinazione al soddisfacimento degli interessi della collettività. Il termine “demanio” non va inteso nel senso del demanio pubblico degli enti territoriali, ma richiama un regime giuridico specifico connesso alla presenza di diritti collettivi di uso.

Introduzione

Le terre di uso civico rappresentano una modalità di uso della terra che presenta caratteristiche distinte rispetto a quelle determinate in base alla proprietà privata o pubblica. La comunità locale può infatti esercitare diritti di accesso e di uso di alcune risorse naturali sulla base degli usi consuetudinari. Viene pertanto meno l'idea di uso esclusivo associata alla nozione di proprietà privata, quanto quella di autorità esclusiva degli enti pubblici, che non possono disporre liberamente di tali terre, per esempio nelle decisioni relative alla loro alienazione o privatizzazione, al cambiamento di destinazione d'uso o anche all'esclusione della comunità locale in relazione a politiche di protezione ambientale.

Proprio queste caratteristiche hanno portato alla definizione della distinzione tra il concetto giuridico di 'demanio pubblico' e quello di 'demanio civico'. Con demanio civico si indicano sia terre collettive sia terre civiche. Il termine *demanio*, però, non coincide con il demanio degli enti pubblici territoriali, anche se ne richiama alcune caratteristiche. Infatti, la disciplina giuridica in materia prevede che tali beni siano, analogamente al demanio pubblico,

Appendice 4. Policy brief

inalienabili, inusucapibili, indivisibili, inespropriabili e vincolati alla loro destinazione, salvo eventuale sdemanializzazione.

Nel caso in cui una collettività localizzata chiaramente identificabile esercita una *governance* territoriale in forma autonoma, siamo in una situazione che presenta le caratteristiche della ‘proprietà collettiva’. Nel caso degli usi civici, la comunità locale, o alcune sue componenti, esercita diritti specifici su territori gestiti da privati o dagli enti pubblici. Si tratta di una situazione che presenta caratteristiche di ambivalenza, molteplicità e, sotto certi punti di vista, ambiguità.

Con la Legge 168/2017, le diverse forme di relazione collettiva alla terra – proprietà collettive e usi civici – sono state ricondotte al quadro dei domini collettivi, riconosciuti come ordinamenti giuridici primari. Le proprietà collettive mantengono un regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, e forti limitazioni al mutamento della destinazione d’uso. I beni gravati da usi civici, pur tutelati, restano nella titolarità di soggetti pubblici o privati e possono essere oggetto, in casi specifici, di mutamento di destinazione o alienazione secondo la normativa vigente.

In questo quadro, nei contesti in cui non siano ancora stati costituiti enti esponenziali, la gestione delle terre di uso civico è spesso affidata ai Comuni in via residuale e in regime di amministrazione separata, mentre la costituzione di forme di rappresentanza della collettività locale resta una condizione rilevante per il pieno esercizio della funzione civica. I domini collettivi, riconosciuti dalla Legge 168 del 2017, costituiscono infatti un patrimonio importante per le comunità locali, sia sotto il profilo economico-sociale sia sotto quello della salvaguardia ambientale. Nonostante il riconoscimento legislativo, nei casi in cui gli enti esponenziali non siano ancora stati costituiti, i beni di proprietà collettiva sono tuttora soggetti a sfide significative nella loro gestione e tutela.

Il presente *policy brief* nasce dall’analisi di casi di studio regionali, con particolare riguardo al Sud Italia, dove sono principalmente localizzati i beni su cui insistono diritti di uso civico e beni in proprietà collettiva privi di enti esponenziali, con l’obiettivo di formulare raccomandazioni concrete alle amministrazioni regionali e locali e dare piena attuazione alla Legge n. 168 del 2017. Il lavoro si basa principalmente sull’identificazione di buone pratiche già sperimentate con successo in alcuni territori italiani. Per le situazioni caratterizzate dalla presenza di enti esponenziali, un primo *policy brief* è già stato pubblicato².

² RuComItaly Project – University of Palermo, University of Padua, & University of Trento; with the technical consultancy of Etifor. (2025). *POLICY BRIEF. Valorizzare le proprietà collettive: Raccomandazioni di policy per una efficace implementazione della Legge 168/2017*. PRIN 2022 “Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)”. Etifor Valuing Nature.

Messaggi chiave

Le terre di uso civico costituiscono un patrimonio strategico per l'ambiente e la società, in quanto rappresentano una risorsa fondamentale per la conservazione ambientale, lo sviluppo economico locale sostenibile e la coesione sociale delle comunità rurali.

Le principali problematiche relative alla loro gestione e riconoscimento riguardano l'assenza di una mappatura aggiornata e facilmente accessibile, la diffusa carenza di conoscenza del quadro normativo, in particolare della Legge 168/2017, nonché le difficoltà nelle relazioni tra comunità locali, comuni ed enti territoriali sovraordinati. Tali situazioni generano un contesto che limita le capacità delle comunità locali di esercitare pienamente i propri diritti su queste terre.

Le esperienze virtuose mostrano che una migliore gestione delle terre ad uso civico è possibile attraverso una mappatura coordinata, maggiori opportunità di formazione e l'organizzazione delle comunità mediante la costituzione di un ente esponenziale di gestione.

Contesto

Gli usi civici consistono in diritti di godimento collettivo spettanti ai membri di una determinata comunità su risorse naturali quali pascoli, boschi, terreni agricoli e acque. Pur radicati in pratiche storiche di gestione condivisa, il loro riconoscimento giuridico moderno si consolida a partire dall'Ottocento, nell'ambito dei processi di riforma fondiaria volti a razionalizzare la produzione agricola e a superare gli usi promiscui del suolo.

Le operazioni di liquidazione e riordino dei diritti collettivi richiesero un'attività sistematica di ricognizione degli usi civici, contribuendo a definirne e documentarne l'estensione. Tale processo culminò con la legge 16 giugno 1927, n. 1766 e il relativo regolamento del 1928, che disciplinarono a livello nazionale l'accertamento, la liquidazione e il riordinamento degli usi civici. Paradossalmente, proprio questa stagione normativa finalizzata all'alienazione contribuì a consolidare giuridicamente l'esistenza dei beni collettivi.

Con la legge 8 agosto 1985, n. 431 (Legge Galasso), i terreni sui quali si esercitano diritti di uso civico sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico, riconoscendone esplicitamente la rilevanza ambientale. Tale funzione è stata ulteriormente rafforzata dalla legge 20 novembre 2017, n. 168, che ha qualificato i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie e ne ha ribadito i caratteri di inalienabilità (non possono essere venduti o distribuiti), imprescrittibilità (non si perdono per il mancato uso nel tempo),

Appendice 4. Policy brief

inusucapibilità (non possono essere acquisiti da privati tramite il possesso prolungato) e destinazione permanente all'uso agro-silvo-pastorale (non possono essere trasformati liberamente in aree edificabili o con destinazione incompatibile con la funzione collettiva originaria). Sebbene manchino dati ufficiali precisi, le terre ad uso civico in Italia si stimano in circa 3 milioni di ettari, corrispondenti a circa il 10% del territorio nazionale³, e rappresentano una componente significativa del patrimonio forestale e agro-silvo-pastorale nazionale.

I domini collettivi non si esauriscono in una mera posizione giuridica soggettiva, ma configurano veri e propri sistemi sociali di gestione collettiva. Attraverso di essi, la comunità disciplina in forma partecipata l'accesso alle risorse, ne regola le modalità di utilizzo e ne garantisce la cura e la trasmissione nel tempo.

Sfide e difficoltà

Mancanza di un'adeguata mappatura

Si riscontra una forte difficoltà dovuta alla mancanza di un'adeguata mappatura delle terre collettive e di quelle su cui sono presenti diritti di uso civico. Avere a disposizione una mappatura precisa rappresenta uno strumento fondamentale tanto per le comunità locali quanto per gli enti locali. I diritti non possono essere esercitati senza la consapevolezza della loro esistenza. È quindi necessario disporre di strumenti che permettano di identificare con immediatezza le terre di rilevanza ai fini della Legge 168/2017. La disponibilità di mappe georeferenziate e pubblicamente consultabili consentirebbe a qualsiasi cittadino di identificare facilmente le aree soggette a vincoli di uso civico. Questo consentirebbe di evitare un elevato numero di contenziosi tra privati, spesso dovuti alla scarsa conoscenza della situazione giuridica di beni acquistati o utilizzati per attività d'impresa. Le stesse informazioni sono fondamentali anche per gli enti locali, per consentire loro di pianificare al meglio l'uso e la gestione del territorio, valorizzare il patrimonio collettivo e prevenire i contenziosi che possono sorgere tra la cittadinanza attiva e gli enti pubblici in merito all'abuso

³ Bassi, M. 2012. Recognition and Support of ICCAs in Italy. In: Kothari, A. with Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A., and Shrumm, H. (eds). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh, and Natural Justice, Montreal, Canada. Technical Series no. 64.

degli usi civici. Attualmente, sono pochissime le regioni italiane che hanno reso pubblica la mappatura delle terre di uso civico.

Una delle prime difficoltà nella produzione di mappe pubbliche riguarda la reperibilità dei dati nelle fonti catastali, che complica la ricostruzione materiale del perimetro dei beni collettivi. Originariamente, l'ubicazione dei terreni ad uso civico veniva definita su mappe d'impianto, che indicavano il foglio e il mappale specifici su cui gravava il vincolo. Nel tempo la gestione di questi terreni da parte della comunità è venuta meno e le mappe di impianto hanno subito numerose modifiche a causa di frazionamenti, fusioni e altre alterazioni catastali. L'evoluzione catastale ha portato a una conseguente confusione in merito alle reali estensioni di queste aeree. Di conseguenza, con il tempo, le amministrazioni hanno perso il controllo sia sulla reale ubicazione sia sulla dimensione di questi terreni⁴. In altri contesti geografici, la difficoltà nel reperire i dati è dovuta al fatto che le nuove disposizioni catastali impediscono ai cittadini e ai tecnici delle associazioni di accedere liberamente ai dati necessari per completare le ricognizioni. Di conseguenza, reperire i dati e mantenere la mappatura costantemente aggiornata rappresenta una sfida rilevante.

Una seconda difficoltà di mappatura riguarda gli accertamenti giurisdizionali necessari per rendere una mappatura "ufficiale" ai fini giuridici. Lavori di mappatura volontaria o basati su tecnologie avanzate e partecipative sono di fatto considerati credibili, ma non costituiscono una certificazione ufficiale finché non vengono confermati da un accertamento giurisdizionale o da sentenze; in assenza di un provvedimento formale, essi restano fragili e facilmente contestabili, limitandone l'utilizzo nei processi di pianificazione territoriale, ambientale e paesaggistica.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda le cautele adottate, in alcuni contesti, dalle stesse comunità locali nella diffusione di informazioni sull'ubicazione dei terreni ad uso civico. In particolare, le comunità non formalmente costituite possono evitare percorsi di riconoscimento ufficiale per timore di esporsi a dinamiche conflittuali o a interferenze esterne. Ciò nondimeno, la mancata conoscenza dell'esistenza di un uso civico sul territorio limita la possibilità per la comunità di organizzarsi e di rivendicarne la gestione tramite un ente esponentiale.

Mancate o parziali capacità tecniche

Il lavoro di mappatura, fondamentale come abbiamo visto per il riconoscimento delle terre ad uso civico, è particolarmente complesso e richiede competenze specialistiche in ambito giuridico, antropologico, storico e ge-

⁴ Craboleda, E. (2025). *Ricognizione e mappatura Usi Civici: il servizio di UrbisMap per le PA*. <https://www.urbismap.it/news/servizio-ricognizione-e-mappatura-usi-civici/>

Appendice 4. Policy brief

ografico, professionalità che non sono facilmente reperibili, soprattutto in questa combinazione. La mancanza di personale con competenze specifiche nell'analisi della documentazione catastale e tavolare, unita a una conoscenza limitata del contesto antropologico e storico-giuridico, incide negativamente sulla corretta ed efficace conduzione delle operazioni di mappatura.

Diffusa carenza di conoscenza normativa

Una seconda criticità nella gestione delle terre su cui esistono diritti di uso civico riguarda la diffusa carenza di conoscenza e di corretta applicazione della normativa, in particolare della Legge 168/2017. Tale carenza interessa sia il personale tecnico degli uffici pubblici territoriali — con conseguenti difficoltà nell'interpretazione del regime proprietario dei beni e dei diritti spettanti alle comunità — sia i soggetti chiave del territorio (agricoltori, pastori, allevatori, cittadini e membri delle comunità locali), spesso non pienamente informati sulle disposizioni vigenti e sulle opportunità che ne derivano. Questa situazione può generare incomprensioni e rallentamenti nei processi decisionali, rendendo più complesso il confronto tra amministrazioni e comunità locali. Sebbene non manchino esperienze positive — come quelle riscontrabili in Valle d'Aosta o in Trentino — la loro limitata diffusione e la difficoltà di sistematizzarle e comunicarle efficacemente a livello nazionale ostacolano la formazione di una consapevolezza diffusa e condivisa sul ruolo e sulle potenzialità dei domini collettivi.

Difficoltà di relazione con enti sovraordinati in mancanza di ente esponenziale

Nei contesti in cui le terre e i beni di proprietà collettiva e le terre su cui permangono diritti di uso civico non sono regolate da un ente esponenziale, emerge una maggiore difficoltà di relazione con gli enti sovraordinati. In assenza di un soggetto collettivo formalmente riconosciuto, le comunità titolari dei diritti civici faticano a interloquire in modo strutturato con le istituzioni, risultando più esposte alle decisioni assunte da altri livelli di governo territoriale. In questi casi, la sovrapposizione tra terre di uso civico e altri strumenti di pianificazione o di tutela territoriale (come aree naturali protette e gestori della Rete Natura 2000) può rendere più complessi i processi decisionali e incidere sulle modalità di utilizzo delle terre collettive. Se non adeguatamente governata, tale sovrapposizione rischia di limitare la piena valorizzazione delle funzioni sociali, ambientali, economiche e culturali proprie degli usi civici, senza che vi sia sempre un coinvolgimento effettivo delle comunità interessate.

Un nodo centrale riguarda il ruolo dei Comuni nelle aree prive di un ente esponenziale. La Legge 168/2017 prevede che, in tali situazioni, il Comu-

ne assuma la funzione di amministratore dei domini collettivi, non come proprietario pieno, bensì come soggetto gestore nell'interesse della comunità. A tale funzione è strettamente connesso il principio della gestione separata, che impone di distinguere con chiarezza i beni e le risorse derivanti dalle terre civiche dal patrimonio e dal bilancio comunali ordinari. Nella pratica, l'attuazione della gestione separata risulta spesso problematica. In diversi contesti, il demanio civico continua a essere trattato come parte del demanio comunale, con decisioni relative a concessioni, affitti o utilizzi economici adottate senza coinvolgimento diretto delle comunità titolari dei diritti. Tali difficoltà si inseriscono frequentemente in un quadro amministrativo segnato da vincoli finanziari stringenti, che rendono complessa una netta separazione tra risorse comunali e risorse legate ai beni collettivi. L'assenza di un ente esponenziale accentua queste criticità, limitando la capacità delle comunità di esercitare un controllo effettivo sulla gestione delle terre civiche e di partecipare ai processi decisionali che le riguardano. Ne deriva un vuoto di governance che espone i beni collettivi a usi non pienamente coerenti con la loro funzione, pur in presenza di un quadro normativo che ne sancisce l'inalienabilità e la destinazione collettiva.

Adeguatezza delle ASUC/ASBUC come enti esponenziali

La Legge 168/2017 individua come perno della gestione dei domini collettivi l'ente esponenziale della collettività originaria, ossia un soggetto che rappresenti effettivamente la comunità titolare dei diritti collettivi e ne garantisca l'autogoverno. Tuttavia, la presenza di ASUC o di ASBUC (Box 1), disciplinate da normative regionali antecedenti alla riforma, non assicura automaticamente la piena conformità a tale modello. Sebbene in alcuni territori queste amministrazioni operino in modo coerente con i principi della legge, in altri si registrano significativi scostamenti tra l'assetto formale e la rappresentanza sostanziale della comunità. Le principali criticità riguardano:

- limitata autonomia organizzativa rispetto al Comune;
- regole di partecipazione non sempre chiaramente riferite alla collettività titolare e poco adattate alla specificità del dominio collettivo;
- sovrapposizione tra funzioni comunali e funzioni proprie dell'ente esponenziale;
- ridotta effettività dell'autogoverno nella gestione dei beni collettivi.

La verifica della coerenza tra l'assetto organizzativo esistente e i principi della Legge 168/2017 è quindi essenziale per garantire la piena attuazione del regime dei domini collettivi.

Appendice 4. Policy brief

Box 1. ASUC/ASBUC e gestione dei beni di uso civico

Le ASUC (Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico) e le ASBUC sono enti di amministrazione separata istituiti per la gestione dei beni di uso civico, in particolare a livello frazionale. Derivano dalla normativa statale sugli usi civici, in particolare dalla Legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal Regio Decreto 26 febbraio 1928, n. 332 e dalla Legge 17 aprile 1957, n. 278. Oggi sono disciplinate prevalentemente dalle leggi regionali. In generale, le ASUC/ASBUC:

- amministrano beni civici in forma separata rispetto al Comune;
- dispongono di organi elettivi;
- operano con autonomia contabile;
- tutelano i diritti delle comunità locali.

Non tutte le regioni italiane prevedono una disciplina organica delle amministrazioni separate e la loro configurazione giuridica, nonché il grado di effettiva autonomia rispetto al Comune, possono variare significativamente tra territori.

Suggerimenti

Migliorare i processi di mappatura delle terre di uso civico

Il rafforzamento dei processi di mappatura delle terre di uso civico rappresenta una condizione essenziale per l'effettiva attuazione della Legge 168/2017 e per una gestione coerente dei beni collettivi. Come abbiamo visto, le difficoltà di mappatura non sono esclusivamente di natura tecnica, ma derivano anche da problemi di accesso alle informazioni, dalla frammentazione delle competenze e dall'assenza di coordinamento istituzionale.

Un primo passo cruciale in questo senso è garantire un accesso più agevole alla documentazione esistente presso i commissariati agli usi civici, gli archivi comunali e gli uffici catastali. L'accessibilità a documenti storici, catastali e tavolari è infatti indispensabile per ricostruire l'origine collettiva dei beni e avviare processi di mappatura attendibili.

Un ulteriore elemento rilevante riguarda la digitalizzazione e la pubblicazione delle mappe, tramite strumenti cartografici accessibili e interoperabili. Rendere pubblici i dati relativi alle terre di uso civico, nel rispetto delle normative vigenti, favorisce la trasparenza amministrativa, il controllo diffuso da parte delle comunità e una maggiore integrazione della mappatura nei processi di pianificazione territoriale e ambientale.

In questo quadro, i centri di ricerca e le università possono ricoprire un ruolo strategico. Attraverso attività di raccolta, analisi e formazione di tecnici

competenti con saperi multidisciplinari, tali soggetti possono contribuire a costruire basi conoscitive solide, operando a scala regionale o interregionale.

Per quanto riguarda il livello amministrativo, emerge l'importanza di rafforzare il ruolo delle Province o degli enti di area vasta (come le Regioni, in conformità alla Legge 168/2017) nei processi di mappatura. Affidare il coordinamento delle attività di ricognizione a un livello sovra-comunale consente di superare la frammentazione attuale, garantendo dati più omogenei, aggiornati e privi di restrizioni all'accesso. Un simile approccio riduce la dipendenza dalle singole iniziative comunali, che spesso risultano disomogenee per capacità tecnica, risorse disponibili, priorità politiche e metodi adottati. Esperienze come quella della Regione Sardegna (Box 2) mostrano come la mappatura possa diventare uno strumento effettivo di tutela quando è assunta come compito pubblico coordinato.

Box 2. Il caso Sardegna: una buona pratica nella mappatura delle terre a uso civico

Il Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG), associazione ecologista nata a Cagliari, sta lavorando per verificare la conoscenza e mappare le terre collettive in tutte le regioni e nelle province autonome, tramite richieste di accesso civico. In particolare, vengono esaminati i trasferimenti di terre e i provvedimenti di recupero delle terre occupate illecitamente, avvalendosi della Legge 168/2017. Il quadro nazionale si caratterizza per una marcata disomogeneità, con regioni che hanno sviluppato strumenti conoscitivi consolidati e altre in cui tali informazioni risultano assenti o frammentarie. Interessante il caso della Sardegna, che è una delle poche regioni ad aver reso disponibile online una mappatura digitalizzata delle terre a uso civico. La mappatura si presenta relativamente aggiornata e include circa il 12-13% del territorio regionale. Questo risultato è stato ottenuto anche grazie alle azioni legali intraprese dal GrIG negli ultimi 20 anni, che hanno spinto la regione a intraprendere accertamenti e a occuparsi della gestione delle terre detenute illecitamente. In questo contesto, la Regione Sardegna ha proceduto con appalti e con il coordinamento di un ufficio competente per la redazione di provvedimenti di accertamento definitivi. La conoscibilità pubblica di questi procedimenti è assicurata dalla pubblicazione di un inventario. La mappatura e la sua accessibilità pubblica sono essenziali per la consapevolezza dei cittadini. Accade spesso che gli occupanti illegittimi non sappiano di esserlo. È questo il caso degli abitanti del Comune di Carloforte nell'Isola di San Pietro, i quali, venuti a conoscenza dell'occupazione abusiva in seguito ad accertamenti, hanno restituito spontaneamente più di 50 ettari di terreni a uso civico.

Un'ulteriore buona pratica consiste nell'adozione di approcci di mappatura integrati, capaci di combinare in modo sistematico fonti storiche, documentazione archivistica ed indicatori catastali indiretti. Esperienze come quelle dell'Associazione Provinciale ASUC del Trentino (Box 3) dimostrano che, anche in assenza di dati catastali affidabili, è possibile ricostruire l'estensione dei beni collettivi

Appendice 4. Policy brief

partendo dalla loro continuità storica, in coerenza con la Legge 168/2017, che riconosce il carattere originario e non derivato dei domini collettivi.

Box 3. Il sistema di mappatura delle proprietà collettive a Trento

A Trento è stato avviato un processo di mappatura delle proprietà collettive che utilizza un browser cartografico sviluppato dall'azienda Arcoda. Il sistema si basa, nella sua fase iniziale, sulla raccolta manuale dei dati: alle singole ASUC viene richiesto di fornire una tabella (in formato Excel) contenente i dati catastali, il comune catastale e la partita tavolare dei beni di loro proprietà. L'obiettivo è identificare le particelle catastali ed edilizie appartenenti alla comunità, poiché non è possibile effettuare ricerche dirette o automatizzate nel database del catasto. Questo problema è legato all'attuale mancanza di elementi univoci di identificazione e ricerca dei dati tavolari.

La mappa realizzata consente di visualizzare le particelle per le quali i dati catastali risultano completi e corretti e di distinguerle da quelle che presentano invece criticità. Utilizzando inoltre una differenziazione cromatica nelle mappe, la mappatura evidenzia l'assoggettamento delle particelle ai sensi della Legge 1766/1927. L'applicazione ha uno scopo prevalentemente pratico per l'Associazione, in quanto consente la verifica dei confini, il confronto con i piani di gestione forestale, e l'esportazione dell'inventario dei beni; è inoltre prevista la possibilità di una versione consultabile dall'esterno, con un livello informativo ridotto per garantire la tutela dei dati.

Un ulteriore suggerimento per affrontare le difficoltà di mappatura riguarda l'adozione di processi di mappatura partecipata. Esperienze come i progetti "Atlante della Restanza" e "Viviamo gli Usi Civici" (Box 4) mostrano come coinvolgere cittadini, comunità locali, associazioni, enti pubblici e ricercatori possa contribuire a una raccolta di informazioni più completa, contestualizzata e aggiornata. La mappatura partecipata non è soltanto uno strumento tecnico, ma anche un processo di riconoscimento e rafforzamento della governance collettiva. Nell'ambito del quadro giuridico definito dalla Legge 168/2017, le terre di uso civico possono assumere le caratteristiche di "territori di vita" (territories of life) quando la collettività titolare esercita in modo effettivo e continuativo funzioni di autogoverno, di cura e di gestione del territorio. In tale prospettiva, strumenti digitali di supporto — come quelli messi a disposizione dall'ICCA Registry (Box 4) — possono facilitare la documentazione dei confini territoriali, delle pratiche di gestione e dei valori ambientali e culturali. L'utilizzo di tali strumenti può rafforzare la capacità delle comunità di rendere visibile e verificabile il proprio ruolo di gestione attiva, favorendo il dialogo con le istituzioni regionali, nazionali ed europee nell'ambito delle politiche per la biodiversità e della governance dei territori collettivi.

Box 4. Esperienze di mappatura partecipata

Nel 2024 è stato ufficialmente avviato il progetto Atlante della Restanza: un progetto nazionale italiano, ideato da Vito Teti, volto a documentare e analizzare le esperienze di restanza, di ritorno, di cammini e di nuove forme di abitare sostenibile nelle città, nei piccoli paesi e nelle aree interne italiane. L'obiettivo è valorizzare le esperienze di comunità, associazioni e altre iniziative che "restano", ovvero che lavorano per costruire il futuro nei territori interni, marginali o in via di spopolamento, resistendo all'abbandono e promuovendo forme di abitare sostenibile. Per realizzare questo progetto è stato avviato un processo di mappatura partecipata. L'indagine ha l'obiettivo di raccogliere informazioni su associazioni, comunità, persone, progetti e iniziative che generano impatto culturale, sociale ed economico nei territori, contribuendo alla costruzione di un archivio scientifico e narrativo sulle pratiche contemporanee di cura dei luoghi. Per la mappatura partecipata è stato realizzato un questionario da compilare, rivolto a: cittadini attivi e comunità locali, associazioni e comitati, ricercatori, scuole, musei e università, amministrazioni, enti, biblioteche e reti territoriali, osservatori, studiosi, artisti e attivatori culturali. Ogni segnalazione viene poi inserita nel database nazionale dell'Atlante della Restanza⁵.

Nell'ottobre 2023, è stato sviluppato il progetto "Viviamo gli Usi Civici": un progetto per la mappatura e valorizzazione dei beni collettivi in aree senza enti esponenziali in Trentino. La mappatura, portata avanti da "La Foresta - Accademia di Comunità", di Flora Mammana in collaborazione con Maurizio Napolitano, rende accessibili, per la prima volta, tutte le particelle su cui persistono diritti di uso civico in Vallagarina e in alcune altre aree del Trentino. Per la realizzazione della mappa digitale sono state fondamentali la partecipazione e la collaborazione di singole persone, associazioni, ASUC e amministrazioni pubbliche. Questa mappa rappresenta un punto di partenza per molte altre attività di reimmaginazione, riappropriazione e utilizzo sostenibile delle risorse naturali⁶.

L'ICCA Registry – Territories of Life⁷ mette a disposizione strumenti digitali per la mappatura partecipata dei territori gestiti dalle comunità locali. Attraverso l'applicazione mobile "Mapeo for ICCAs"⁸, le comunità possono:

- Utilizzare un semplice smartphone per tracciare confini territoriali tramite GPS (anche offline);
- raccogliere dati georeferenziati e documentazione fotografica;
- gestire localmente le informazioni raccolte;
- condividere volontariamente i dati con la piattaforma internazionale ICCA Registry, nel rispetto del principio di *Free, Prior and Informed Consent (FPIC)*.

⁵ Comune-info. (23 novembre 2025). Atlante della restanza. Comune-info. <https://comune-info.net/atlane-della-restanza/>

⁶ La Foresta. *Viviamo gli Usi Civici*. <https://laforesta.net/viviamo-gli-usi-civici/>

⁷ ICCA Registry <https://www.iccaregistry.org/>

⁸ Mapeo for ICCAs <https://www.iccaregistry.org/en/participate/mapeo-for-iccas-app>

Migliorare la conoscenza della Legge 168/2017 e le competenze tecniche per la sua attuazione

Un primo suggerimento prevede di promuovere attività di formazione e sensibilizzazione locali volte a rafforzare la conoscenza del contesto storico-giuridico e del quadro normativo di riferimento. Tali iniziative dovrebbero rivolgersi sia al personale tecnico-amministrativo — in particolare agli amministratori e ai segretari comunali, figure centrali nella gestione e nel riconoscimento dei beni collettivi — sia agli attori locali, come pastori, agricoltori e allevatori, con l'obiettivo di aumentare la consapevolezza delle opportunità offerte dalle terre ad uso civico e di favorire occasioni future di dialogo e confronto tra i diversi soggetti coinvolti. Il ruolo delle università e dei centri di ricerca specializzati è fondamentale sotto diversi punti di vista:

- costruire archivi di conoscenza accessibili alle comunità locali, tecnici, amministratori e accademici (Box 5);
- promuovere e orientare la ricerca in base alle necessità e alle questioni che emergono dall'esperienza (Box 6);
- promuovere programmi di formazione avanzata, quali corsi universitari, master di secondo livello o scuole di alta specializzazione, con l'obiettivo di sviluppare percorsi con un chiaro carattere interdisciplinare, capaci di integrare competenze in ambito giuridico, antropologico, storico e geografico, con attenzione alle tecniche di mappatura georeferenziata. Ad oggi, queste tematiche stanno entrando gradualmente nei curricula accademici (Box 7).

Il mutamento del quadro istituzionale determinato dall'adozione della Legge 168/2017 richiede lo sviluppo di nuove competenze tecniche e interdisciplinari. Percorsi accademici progettati in modo mirato possono contribuire alla formazione di una nuova generazione di professionisti e funzionari capaci di svolgere con rigore le attività di mappatura dei beni collettivi e di accompagnare i processi sociali necessari alla piena valorizzazione delle terre di uso civico.

Box 5. PRIN “Demania” – Digitalizzazione delle fonti storiche sugli usi civici

Il progetto PRIN “Demania. Domini collettivi e usi civici nell'Italia centro- meridionale” è dedicato alla ricostruzione storico-giuridica delle proprietà collettive e degli usi civici dall'età delle riforme alla Legge 168/2017. Tra le azioni centrali del progetto vi è la digitalizzazione sistematica di fondamentali serie documentali per lo studio dei diritti collettivi, con l'obiettivo di renderle accessibili in formato digitale a studiosi e operatori:

- il *Bullettino delle Sentenze della Suprema Commissione per le liti tra ex baroni e Comuni* (Commissione Feudale, 1808–1810), con i relativi *Supplimenti*;
- il *Bollettino Usi civici* (1931–1959), contenente sentenze e provvedimenti dei Commissari liquidatori.

La digitalizzazione e organizzazione di tali fonti storiche mira a facilitare la consultazione della giurisprudenza e della prassi amministrativa in materia di domini collettivi, rafforzando le basi documentali per l'applicazione della Legge 168/2017.

Box 6. Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive (Università di Trento)

Il Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive, costituito nel 1995 su iniziativa dell'Università di Trento e di altri enti istituzionali, è un'associazione senza fini di lucro che promuove ricerca, formazione e documentazione sui beni collettivi e sugli usi civici.

Tra i principali promotori e fondatori del Centro vi è stato il prof. Pietro Nervi, figura di riferimento negli studi italiani sulle proprietà collettive e tra i protagonisti della riflessione scientifica che ha accompagnato l'evoluzione normativa culminata nella Legge 168/2017.

Da oltre trent'anni il Centro organizza annualmente riunioni scientifiche dedicate ai domini collettivi, alla loro evoluzione giuridica e al loro ruolo nella gestione sostenibile del territorio, un lavoro che si è concretizzato in molte pubblicazioni dedicate a questi temi e nella rivista scientifica *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva*. Ha anche promosso corsi di formazione e seminari specialistici rivolti a studenti, amministratori locali, tecnici e operatori del settore.

Negli ultimi anni, in particolare dopo l'entrata in vigore della Legge 168/2017, il Centro ha ampliato la diffusione delle proprie attività attraverso la pubblicazione online di video e registrazioni di incontri con esperti, rendendo accessibili approfondimenti su governance, normativa e prospettive applicative dei domini collettivi⁹.

Box 7. Creazione di nuovi corsi in ambito universitario

Presso il Dipartimento Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, è stato creato per l'inizio del 2026 un corso di formazione dal titolo "Corso di Perfezionamento e Aggiornamento Professionale in Domini collettivi: Accertamento e gestione con particolare riferimento al Nord Est d'Italia"¹⁰ della durata di due mesi (da febbraio a marzo 2026, con un ciclo di 10 incontri). I temi affrontano il contesto storico e giuridico relativo ai domini collettivi, con approfondimenti specifici sui modelli di gestione dei domini collettivi e sulla loro importanza da un punto di vista ambientale e territoriale.

L'università di Trento ha istituito l'insegnamento "Antropologia culturale dei domini collettivi e dei territori di vita" nell'ambito del corso di laurea specialistica *Global and Local Studies*, e l'Università di Palermo ha inserito un modulo dedicato a 'Commons and territories of life' nell'insegnamento di *Political Anthropology* del corso di laurea magistrale in *International Relations*.

Migliorare la gestione dei domini collettivi

Al fine di rafforzare la tutela dei diritti e la valorizzazione dei domini collettivi, è necessario incentivare le comunità stesse a organizzarsi e a costituire un ente esponenziale per la gestione dei beni. La presenza di un ente esponen-

⁹ Proprietà collettive. Incontri. <https://proprietacollettive.unitn.it/cattedra/incontri>

¹⁰ Università di Verona <https://www.corsi.univr.it/?ent=cs&id=1399>

Appendice 4. Policy brief

ziale comporta diversi vantaggi, come discusso nel *policy brief* dedicato a tali situazioni. Anche se i terreni dovessero rimanere temporaneamente in carico al Comune, l'ente esponenziale può quantomeno garantire che i proventi siano destinati esclusivamente a opere di miglioria a favore della comunità.

Per costituire un ente esponenziale, le comunità locali devono seguire un percorso che unisca ricerca storica, formalizzazione giuridica e partecipazione democratica, mantenendo sempre il riferimento agli elementi qualificanti previsti dalla Legge 168/2017. In ogni caso, prima di procedere, si raccomanda di verificare la normativa regionale vigente, di acquisire un parere tecnico-legale qualificato e di consultare le associazioni o reti già attive a livello regionale o nazionale in materia di domini collettivi (Box 8).

Formare un ente esponenziale è un processo che richiede alcuni passaggi fondamentali:

- a. Identificazione e mappatura delle terre di proprietà collettiva e di quelle su cui insistono diritti di uso civico: è necessario, prima di tutto, accertare la natura collettiva delle terre, reperendo documenti che attestino la proprietà da parte di una comunità, come atti di ricognizione feudale, censimenti storici o registri d'archivio. In caso di mancanza di questi documenti, un'alternativa è verificare se vi sia una prova di acquisto privato da parte del Comune (titoli di proprietà diretta). In assenza di questa prova, i beni agro-silvo-pastorali si presumono appartenere al patrimonio collettivo. In questa fase è importante fare riferimento a elementi legali solidi, quali fonti storiche e catastali. Ciò risulta particolarmente rilevante in quanto la comunità titolare dei diritti non coincide necessariamente con il solo insieme dei residenti, ma si definisce attraverso un processo identitario e la scoperta di radici e legami con il territorio. Un modello storico consolidato di gestione dei beni collettivi è quello della Valle d'Aosta (Box 9), dove le consorzio sono documentate sin dal periodo premoderno, e una legge regionale, approvata in conformità alla legge nazionale 2017/168, ne consente il riconoscimento senza atto pubblico formale.
- b. Scelta della forma giuridica: per tutelare e gestire al meglio i domini collettivi occorre costituire un soggetto giuridico in grado di interloquire con le istituzioni. La costituzione di enti esponenziali da parte delle comunità locali interessate può avvenire secondo diverse modalità, in funzione delle caratteristiche specifiche del dominio collettivo e del contesto normativo regionale. La scelta del modello organizzativo appropriato è molto importante, in quanto determina successivamente l'operatività e la tutela dei membri. La Legge 168 del 2017 riconosce alle comunità titolari la piena autonomia statutaria e configura i loro enti esponenziali come soggetti dotati di personalità giuridica di diritto privato. In questo quadro, le comunità possono adottare diverse forme organizzative, tra cui associazioni riconosciute o non riconosciute. Le prime sono dotate di personalità giuridica e autonomia patrimoniale perfetta, le seconde sono più semplici da costituire ma offrono minori garanzie sotto il profilo patrimoniale.

In alcune regioni persistono leggi che orientano la costituzione o il riconoscimento di enti pubblici locali per la gestione dei beni di uso civico. In tali casi è possibile la costituzione o il mantenimento di un ente di natura pubblica per la gestione separata dei beni civici, secondo le procedure previste dalla Legge 17 aprile 1957 n. 278 e dalla normativa regionale, ma è consigliabile verificare se la disciplina regionale vigente è coerente con i principi di autogoverno e di rappresentatività previsti dalla Legge 168/2017. Ove necessario, la comunità può procedere all'istituzione o alla riorganizzazione di un ente esponenziale autonomo, anche in presenza di amministrazioni separate già costituite.

La costituzione di una fondazione, pur giuridicamente possibile, risulta generalmente meno coerente con i principi di partecipazione diretta e di autogoverno comunitario propri dei domini collettivi. Questo modello si fonda prevalentemente sulla gestione patrimoniale e non su una rappresentanza assembleare della comunità titolare.

Un modello originale di gestione delle terre collettive, in cui non è ancora presente un ente esponenziale formalmente costituito, è presente in Sicilia (Box 10), dove le Associazioni Fondiarie di Petralia Sottana garantiscono la tutela e la valorizzazione dei terreni su cui persistono diritti di uso civico.

- c. Redazione dello statuto: qualunque forma venga adottata, lo statuto dell'ente esponenziale dovrebbe innanzitutto riflettere l'autonomia della comunità titolare, richiamando espressamente i principi e i vincoli previsti dalla Legge 168/2017, in particolare l'inalienabilità, l'indivisibilità, l'iusucapibilità e la destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi. Dovrebbe inoltre prevedere:

- un'assemblea aperta alla comunità titolare dei diritti;
- organi elettivi con mandato a termine;
- regole chiare di partecipazione e trasparenza;
- meccanismi che garantiscano continuità e responsabilità nella gestione.

L'assemblea è la sede primaria di partecipazione e deliberazione, al fine di garantire un'effettiva democraticità ed evitare la concentrazione delle decisioni in capo a un numero ristretto di soggetti. A tal fine è necessario stabilire con chiarezza i criteri per l'elettorato attivo e passivo, assicurando trasparenza nelle modalità di individuazione degli aventi diritto. Per le comunità di dimensioni più ampie, può essere opportuno prevedere un'assemblea di delegati oppure affidare la gestione operativa a una commissione amministrativa ristretta, fermo restando il ruolo centrale dell'assemblea nella definizione degli indirizzi generali.

Ove necessario, lo statuto può introdurre meccanismi di cooptazione o di nomina tecnica, limitati e motivati, al fine di garantire competenze specifiche in ambito giuridico, forestale, agronomico o amministrativo.

Appendice 4. Policy brief

Particolare cautela è richiesta nei contesti in cui manca una normativa regionale pienamente coordinata con la Legge 168/2017. In tali casi, la mera costituzione di un'associazione o cooperativa non è di per sé sufficiente a legittimare l'esercizio dei diritti tipici dell'uso civico o del demanio collettivo, che richiedono il riconoscimento della collettività titolare e del relativo ente esponenziale secondo il quadro normativo vigente. Infine, nei contesti caratterizzati da elevata pressione economica o da rischi di interferenze esterne, lo statuto può opportunamente prevedere strumenti di garanzia rafforzata, quali clausole di trasparenza, obblighi di pubblicità degli atti, controlli interni di legittimità e, ove necessario, il richiamo a protocolli di prevenzione delle infiltrazioni criminali. Tali misure risultano funzionali alla tutela dell'ente e della comunità nel lungo periodo.

Box 8. Associazioni nazionali e regionali e centri di ricerca attivi sui domini collettivi (elenco indicativo; non comprende gli enti esponenziali delle collettività titolari)

Le realtà elencate di seguito non sono enti esponenziali delle collettività titolari dei domini collettivi, bensì associazioni di rappresentanza, reti di coordinamento e centri di ricerca specializzati. Esse svolgono una funzione strategica di supporto tecnico, di elaborazione normativa e di accompagnamento istituzionale, contribuendo al rafforzamento delle capacità amministrative delle comunità e alla diffusione di buone pratiche a livello regionale e nazionale.

- Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive (Università di Trento)¹¹ – Centro universitario specializzato nello studio storico-giuridico dei domini collettivi e dei demani civici. Svolge attività continuativa di ricerca, documentazione e divulgazione scientifica, promuovendo convegni, pubblicazioni e iniziative di approfondimento sul tema (si veda box 6).
- Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva¹² – Associazione nazionale di rappresentanza delle comunità titolari di usi civici e domini collettivi, costituita in forma federativa. È organizzata tramite coordinamenti regionali e riunisce enti e realtà territoriali attivi nel campo delle proprietà collettive, svolgendo attività di interlocuzione istituzionale e di supporto tecnico.
- APRODUC – Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico¹³ – Associazione nazionale senza scopo di lucro attiva nella promozione, tutela e studio delle proprietà collettive e degli usi civici. Opera come rete di enti e studiosi del settore, svolgendo attività di ricerca, formazione e supporto tecnico-giuridico, con una struttura organizzativa di tipo associativo e articolazioni territoriali.

¹¹ Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive (Università di Trento) <https://proprietacollettive.unitn.it/>

¹² Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva – <https://consultanazionale.blogspot.com/>

¹³ APRODUC - <https://www.demaniocivico.it/aproduc/>

- Federazione Italiana dei Domini Collettivi – Rete associativa di recente costituzione che riunisce soggetti attivi nella tutela e valorizzazione dei domini collettivi. Strutturata in forma federativa, collega realtà territoriali e organizzazioni di base, promuovendo il coordinamento, la rappresentanza e le iniziative comuni a livello nazionale e regionale.
- Associazione Italiana dei Territori di Vita¹⁴ – Associazione di recente costituzione attiva nel campo della tutela e valorizzazione dei territori di vita (ICCA), con particolare riferimento al ruolo dei domini collettivi nella conservazione della biodiversità. Opera in coordinamento con l'ICCA Consortium e promuove attività di ricerca, di supporto tecnico e di interlocuzione istituzionale sui profili ambientali e di governance dei beni collettivi.
- Associazione Provinciale delle ASUC del Trentino¹⁵ – Associazione di rappresentanza che riunisce le Amministrazioni Separate dei beni di uso civico (ASUC) della Provincia Autonoma di Trento. Organizzata su base provinciale, svolge funzioni di coordinamento, di supporto tecnico-amministrativo e di interlocuzione istituzionale con la Provincia autonoma e con gli altri livelli di governo in materia di beni collettivi.
- Centro di Studi sui Demani Civici e le Proprietà Collettive¹⁶ – Università di Perugia – Centro interdipartimentale dedicato all'analisi giuridica e costituzionale delle proprietà collettive, con particolare attenzione ai profili comparati e al rapporto tra l'ordinamento statale e le autonomie collettive.
- Réseau des Consorteries et des biens communs de la Vallée d'Aoste¹⁷ – Associazione regionale senza scopo di lucro che riunisce le consorterie e altre forme tradizionali di beni collettivi della Valle d'Aosta. Strutturata come rete di coordinamento e rappresentanza, è richiamata dalla normativa regionale di settore e svolge funzioni di supporto tecnico e di interlocuzione con l'amministrazione regionale.
- Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG)¹⁸ – Associazione ambientalista attiva a livello nazionale, con particolare competenza in materia di tutela giuridica del paesaggio, dell'ambiente e dei beni collettivi. Opera attraverso attività di monitoraggio, interventi amministrativi e azioni legali, svolgendo funzioni di advocacy e supporto tecnico in ambito ambientale e territoriale (si veda box 2).
- Alleanza Friulana Domini Collettivi – Rete territoriale attiva nella Regione Friuli-Venezia Giulia per la promozione e tutela dei domini collettivi e dei diritti di uso civico. Opera come iniziativa di coordinamento e advocacy a livello regionale, favorendo l'applicazione della Legge 168/2017 e il dialogo tra comunità locali, amministrazioni e soggetti istituzionali.

¹⁴ Associazione Italiana dei Territori di Vita - <https://www.rucomitaly.org/home-page/territori-di-vita>

¹⁵ Associazione Provinciale delle ASUC del Trentino - <https://www.asutrentine.it/>

¹⁶ Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive - <https://proprietacollettive.unin.it/>

¹⁷ Réseau des Consorteries et des biens communs de la Vallée d'Aoste <https://www.consorterie.vda.it/>

¹⁸ Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG) <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/about/>

Box 9. La Valle d'Aosta come modello nella gestione dei beni collettivi

Il caso della Valle d'Aosta è considerato un modello di successo e un punto di riferimento nazionale per la gestione dei beni collettivi. Una particolarità fondamentale è che la *consorteria* (termine locale per indicare domini collettivi) non viene "costituita" ex novo, poiché la comunità la considera già esistente da tempo *immemorabile*. Per questo motivo, per l'iscrizione al registro regionale non sono richiesti un atto pubblico o uno statuto formale, ma è sufficiente "manifestarsi" e giustificare le proprie peculiarità storiche. Il riconoscimento si basa su una rigorosa ricerca d'archivio, dove i documenti utilizzati per provare l'esistenza di una *consorteria* includono:

- Atti di ricognizione feudale, spesso conservati negli archivi comunali;
- *Assensem*, antichi censimenti eseguiti dai signori feudali per scopi fiscali, che attestano la proprietà di alpeggi o boschi in capo a determinati villaggi;
- Intestazioni catastali particolari (come la dicitura "Comune di... per la borgata di..."), che indicano una gestione comunale solo nominale di un bene appartenente alla comunità.

Il successo è dovuto alla nuova legge regionale approvata ad agosto 2022 per allineare la normativa regionale ai principi della legge nazionale 168/2017. Inoltre, è in fase di sviluppo una mappatura su Geoportale regionale (GIS) che permetterà di visualizzare tutti i domini collettivi iscritti, basandosi sui territori auto-identificati dalle comunità.

Box 10. Le Associazioni Fondiarie delle Alte Madonie: un modello di gestione delle terre collettive nel territorio delle Madonie

Il caso rappresentato dalle Associazioni Fondiarie (ASFO) Petralie e Maron, è un esempio di gestione innovativa di terreni montani abbandonati ma soggetti a diritti di uso civico nel contesto siciliano. Le due associazioni sono nate nel 2022 in seguito a un bando del Ministero dell'Agricoltura del 2021, costituendo due entità gemelle:

- ASFO Petralie, fondata dai comuni di Petralia Sottana e Petralia Soprana. Gestisce circa 112 ettari (di cui 40 boscati e il resto pascolo) all'interno del Parco delle Madonie, in zone di massima tutela (Zone A e B).
- ASFO Maron che coinvolge i comuni di Petralia Sottana, Petralia Soprana, Bompietro, Castellana Sicula e l'Ente Parco delle Madonie. Gestisce circa 491 ettari, prevalentemente boscati e situati nella zona di massima tutela (Zona A e B) del Parco delle Madonie.

L'obiettivo principale delle ASFO è valorizzare e recuperare terreni incolti, abbandonati o mal coltivati, sia pubblici sia privati, raggruppandoli per renderli economicamente utili agli imprenditori agricoli, ai piccoli consorzi o alle cooperative locali. La frammentazione delle particelle è una problematica molto diffusa che, nel tempo, ha portato all'abbandono dei terreni e al loro progressivo spopolamento. Questa situazione comporta inoltre maggiori rischi legati al dissesto idrogeologico e al rischio di incendio. L'obiettivo è dunque quello di ridurre tali rischi e incentivare allo stesso tempo attività di piccola scala delle persone del luogo e dei giovani, motivandoli verso la cura del territorio.

È importante sottolineare che le ASFO non acquisiscono la proprietà dei terreni, ma solo la gestione. L'associazione prevede di mettere a bando lotti di terreno raggruppati, che verranno concessi mediante un tipico contratto di affitto (contratto in uscita) a titolo oneroso. Questo contratto impegna i concessionari a rispettare le linee guida e i Piani di Gestione di ASFO, garantendo un minimo di sostenibilità economica e ambientale. Per quanto riguarda gli strumenti contrattuali di acquisizione della gestione dei fondi da parte di ASFO, per i privati si impiega il comodato d'uso modale a titolo gratuito, che vincola il gestore ad apportare migliorie al fondo; per gli enti pubblici, invece, si è sperimentato l'accordo di foresta. Per la sostenibilità economica, poiché i boschi locali non possono sostenere una filiera del legno intensiva, le ASFO hanno deciso di puntare su due aspetti innovativi: la certificazione forestale PEFC, non ancora sfruttata in Sicilia, e la valorizzazione e la conversione dei boschi da conifere a latifoglie prevista nel Piano di Gestione. Sebbene le ASFO non siano esclusivamente legate alle terre di uso civico, la maggior parte dei terreni gestiti ad oggi lo è. Per reinvestire le somme derivanti dai canoni di affitto a favore della gestione ambientale e della comunità locale, le ASFO adotteranno una gestione separata per le terre di uso civico. Questa soluzione è più facile da realizzare da parte di un soggetto privato, come le ASFO, rispetto a un ente pubblico, come il Comune.

Allineamento normativo e strumenti regionali di attuazione

La Legge 168/2017 prevede espressamente, all'art. 3, comma 7, l'adeguamento della legislazione regionale ai principi ivi contenuti entro un termine determinato, come effettuato dalla Regione Val d'Aosta (Box 9). Decorso tale termine, resta comunque nella piena disponibilità delle Regioni procedere al riallineamento normativo, al fine di garantire coerenza sistemica e certezza applicativa (Box 11).

Un intervento regionale dovrebbe in particolare:

- verificare la coerenza delle normative vigenti con i principi della Legge 168/2017, superando eventuali disposizioni di carattere liquidatorio o alienativo incompatibili con la natura dei beni collettivi;
- chiarire il regime giuridico dei beni e degli enti esponenziali, assicurando coerenza nella loro qualificazione e riducendo le incertezze interpretative;
- tenere conto delle specificità storiche e territoriali, valorizzando le forme organizzative tradizionali e le prassi consolidate;
- prevedere misure di sostegno alla mappatura e alla ricognizione delle terre collettive, anche attraverso risorse tecniche dedicate;
- promuovere percorsi di formazione e rafforzamento amministrativo degli enti esponenziali;
- facilitare l'accesso ai finanziamenti connessi alle politiche ambientali, forestali e agro-silvo-pastorali, chiarendo l'ammissibilità dei beni collettivi nei programmi regionali, nazionali ed europei.

Appendice 4. Policy brief

Tale riallineamento non richiede necessariamente l'adozione di una nuova legge organica: può essere realizzato anche mediante regolamenti attuativi, linee guida o strumenti di coordinamento interistituzionale, purché idonei a garantire chiarezza e stabilità nel quadro applicativo. È fortemente raccomandato che le Regioni sviluppino questi interventi in stretta collaborazione con le associazioni nazionali e regionali rappresentative dei domini collettivi, assicurando un confronto tecnico qualificato e una maggiore efficacia attuativa (Box 8).

Box 11. Il contesto siciliano nella gestione dei beni comuni

La Regione Siciliana, rispetto a gran parte dell'Italia centro-settentrionale, si caratterizza per una limitata presenza di modelli partecipativi e comunitari nella gestione dei beni collettivi. Si registra infatti una scarsa diffusione di enti esponenziali autonomi che rappresentino direttamente la collettività nella gestione dei beni civici.

Nel contesto siciliano, la normativa e le prassi amministrative tendono spesso a ricondurre i beni civici nell'ambito del patrimonio comunale, mentre in altri contesti italiani la titolarità dei beni è riconosciuta in modo più esplicito alla comunità originaria, con il Comune che svolge prevalentemente funzioni di amministrazione.

Questa configurazione può essere ricondotta a fattori storici di lungo periodo, tra cui l'insularità e la tardiva abolizione del regime feudale del latifondo. Tali elementi hanno inciso sull'evoluzione degli assetti proprietari e sulle forme di organizzazione collettiva del territorio, favorendo modelli gestionali meno orientati alla strutturazione autonoma delle comunità¹⁹.

Nonostante ciò, si registrano esempi di continuità nell'esercizio degli usi civici. Il caso di Geraci Siculo, nei Monti delle Madonie, è particolarmente significativo. Nel Comune il pastoralismo continua a rappresentare una rilevante risorsa economica e un elemento identitario della comunità, visibile anche in occasioni pubbliche come l'antica *Carvaccata di Vistiamara* e la *Festa della Transumanza*, quest'ultima rivitalizzata di recente. L'amministrazione comunale ha mantenuto nel tempo una costante attenzione alla gestione degli usi civici, adottando misure volte a facilitare l'accesso delle piccole aziende pastorali locali ai sostegni della Politica Agricola Comune previsti per le superfici a pascolo e per le aree soggette a vincoli naturali. La maggior parte delle terre di uso civico di Geraci Siculo è compresa nel territorio del Parco delle Madonie.

Presso l'Assemblea Regionale Siciliana è attualmente in discussione un disegno di legge regionale volto al riordinamento della disciplina degli usi civici e dei domini collettivi, in allineamento con la Legge 168/2017.

¹⁹ Pera A., Patti N. (2025). *A Historical-Comparative Analysis of Usi Civici and Demani Collettivi in Sicily. Minimal Suggestions for Protective Measures*. The Cardozo Electronic Law Bulletin 31 (Spring-Summer) 2025

Riconoscimento dei domini collettivi come elementi chiave dei piani di ripristino della Nature Restoration Law

La maggior parte delle terre a uso civico e delle proprietà collettive autogestite è caratterizzata da una combinazione di pratiche pastorali estensive e di attività agricole non industriali o di selvicoltura sostenibile. Esse forniscono pertanto habitat ideali per un'ampia varietà di flora e fauna e rappresentano una delle realtà più rilevanti per l'agro biodiversità. La loro importanza per la biodiversità è dimostrata al fatto che diversi territori si sovrappongono ad aree protette ufficiali, che alcuni hanno assunto la gestione delle aree protette ufficiali sovrapposte e che molti altri hanno delimitato porzioni del proprio territorio da includere nella rete Natura 2000²⁰ (si veda Box 10 e Box 11).

Il riconoscimento delle terre di uso civico riveste un'importanza strategica per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla *Nature Restoration Law*²¹ (NRL), che prevede percentuali ambiziose di ripristino degli ecosistemi a scala europea entro il 2030 e il 2050. Per conseguire tali obiettivi, la NRL richiede esplicitamente di estendere le politiche di restauro ecologico al di fuori delle aree naturali protette e della Rete Natura 2000, includendo anche territori agricoli, agro-silvo-pastorali e paesaggi rurali ad alto valore ecologico. In questo contesto, le terre di uso civico rappresentano una componente particolarmente rilevante, poiché interessano ampie superfici di agroecosistemi e aree seminaturali, spesso gestite attraverso pratiche tradizionali che hanno contribuito nel tempo al mantenimento della biodiversità, della funzionalità ecosistemica e della resilienza dei territori. Il riconoscimento formale delle terre di uso civico consentirebbe non solo di rafforzarne la tutela giuridica, ma anche di aprire la possibilità di integrarle nel tempo in modo coerente nei Piani di Ripristino Nazionali, valorizzando pratiche di gestione sostenibile sviluppate nel tempo dalle comunità locali.

²⁰ Bassi, M. (2012). Recognition and Support of ICCAs in Italy. In: Kothari, A. with Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A., and Shrumm, H. (eds). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh, and Natural Justice, Montreal, Canada. Technical Series no. 64.

²¹ Nature Restoration Regulation https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

Conclusioni

In Italia, i domini collettivi rappresentano un patrimonio unico che coniuga storia, diritto e sostenibilità ambientale. La Legge 168/2017 ha segnato un passaggio fondamentale nel riconoscere i domini collettivi come ordinamento giuridico primario, ma l'analisi condotta rivela che esistono ancora sfide significative, soprattutto nelle terre senza ente esponenziale: l'assenza di mappature aggiornate e accessibili, la scarsa conoscenza del quadro normativo, le tensioni con enti sovraordinati e la difficoltà di molte comunità a riuscire a organizzarsi formalmente. Tuttavia, dalle esperienze virtuose riscontrate in alcune regioni italiane emerge che esistono soluzioni concrete per affrontare tali difficoltà mediante azioni coordinate a più livelli. Il ruolo guida spetta alle Regioni per la mappatura, gli investimenti nella formazione specialistica dei funzionari pubblici, il supporto alle comunità nella costituzione di enti esponenziali e la promozione del dialogo tra i diversi attori territoriali. Le università e i centri di ricerca devono offrire il necessario supporto tecnico e formativo, mentre l'associazionismo costituisce il polo rappresentativo in tutti i processi che accompagnano l'operatività della Legge 168/2017. Si spera che, lavorando su questi fronti, si possa nel tempo contribuire a valorizzare pienamente tali territori, dove nel corso degli anni i sistemi di gestione collettiva hanno prioritizzato l'utilizzo sostenibile delle risorse e la loro conservazione a beneficio delle comunità presenti e delle generazioni future.

Metodologia

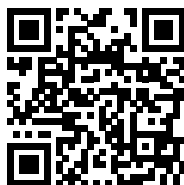
Per la redazione del presente *policy brief* è stato adottato un approccio metodologico di tipo partecipativo. Dopo una fase preliminare dedicata all'analisi della letteratura, finalizzata a approfondire il quadro normativo e istituzionale relativo alle terre soggette a diritti di uso civico, un momento di particolare rilievo è stato rappresentato dal convegno tenutosi a Geraci Siculo, Sicilia, il 24 maggio 2025. Il convegno, intitolato "Usi civici e diritti collettivi delle Madonie", è stato organizzato nell'ambito del progetto RuComItaly dall'Università degli Studi di Palermo e dal Comune di Geraci Siculo, con l'obiettivo di esaminare in modo approfondito la Legge 168/2017, analizzandone le implicazioni giuridiche, sociali e ambientali nonché gli effetti sulla gestione comunitaria dei territori. In tale occasione è stato altresì possibile realizzare un workshop con gli attori locali, volto a individuare in modo partecipativo e collaborativo le problematiche e le tematiche da affrontare nel presente *policy brief*.

A seguito di questo momento di confronto si è proceduto alla fase successiva, che ha previsto la conduzione di dieci interviste, strutturate in base alle competenze dei soggetti coinvolti. Gli interlocutori coinvolti comprendevano referenti tecnici, avvocati e rappresentanti di enti sovraordinati²². L'obiettivo delle interviste era raccogliere informazioni su casi di studio relativi a esperienze italiane inerenti alle terre soggette a diritti di uso civico. In particolare, si è mirato a ottenere informazioni su esperienze in diverse aree del territorio nazionale, con particolare attenzione alle pratiche di mappatura e alle modalità di gestione delle terre collettive nel Sud Italia. Questo lavoro ha inoltre permesso l'individuazione di esperienze virtuose e buone pratiche, che hanno fornito elementi utili per l'elaborazione di indicazioni e raccomandazioni in materia di mappatura, governance e valorizzazione delle terre soggette a diritti di uso civico. L'attività relativa alle interviste, oltre alla fase finale di stesura e revisione del policy brief, è stata svolta da Etifor | Valuing nature in stretta collaborazione con i ricercatori del progetto *"Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy (RuComItaly)"*²³.

²² Si ringraziano tutti i collaboratori per il tempo e le attenzioni dedicati alla realizzazione del presente policy brief.

²³ Questo policy brief è stato prodotto con il finanziamento dell'Unione Europea - NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 Componente 2 Investimento 1.1, Avviso N. 104 del 2.2.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR); titolo del progetto *'Valorising rural commons for a greener and fairer society. Insights from Southern and Northern Italy'*, Decreto Direttoriale MUR di concessione del finanziamento n.968 del 30.06.2023, CUP B53D23010570006.

Visita il nostro catalogo:



Finito di stampare nel mese di
Luglio 2026
Presso la ditta Photograph s.r.l.- Palermo
Editing e typesetting: Michela D'Alessandro
Progetto grafico copertina: Michela D'Alessandro