

# NUOVE FRONTIERE NELLA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ: PATRIMONI DI COMUNITÀ E ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI

*Marco Bassi*

## VERSIONE PRE-PRINT

(Per le citazioni si prega di far riferimento alla versione pubblicata per la presenza di alcune correzioni e per la diversa impaginazione)

### Versione pubblicata:

*Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, n. 1.2016, pp. 111-136

**Copyright:** giuffrè editore

**URL:** <https://shop.giuffre.it/catalog/product/view/id/76533/>

### Come citare la versione pubblicata:

Bassi, Marco. 2016. "Nuove frontiere nella conservazione della biodiversità: Patrimoni di comunità e assetti fondiari collettivi", *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1.2016, pp. 111-136.

### Riassunto

L'articolo analizza l'intersezione tra l'esigenza globale di conservazione della biodiversità— tradizionalmente affrontata attraverso la messa in opera di aree protette— e la realtà degli assetti fondiari collettivi nel contesto italiano. Viene presentato il percorso internazionale che ha portato al riconoscimento nell'ambito dell'IUCN e della Convenzione sulla Biodiversità dell'efficacia delle forme di gestione sostenibile delle risorse naturali praticate dalle comunità locali e dai popoli indigeni. In Italia tali realtà sono identificate come 'patrimoni di comunità' (PdC) ed in gran parte corrispondono agli assetti fondiari collettivi. Vengono proposte due modalità di classificazione di tali assetti: una fondata su diverse modalità di governance derivate da intricati percorsi legislativi, l'altra fondata su caratteristiche ecosistemiche. I menzionati sviluppi nell'ambito del diritto internazionale sono vincolanti sia per l'Unione Europea che per l'Italia, e prevedono forme di sostegno. Si suggerisce un'azione combinata di ulteriori studi e *advocacy* a livello europeo per ottenere l'adozione di politiche appropriate.

**Keywords:** ICCA; Commons; Protected areas; Italy; Governance

## 1. Assetti fondiari collettivi e aree protette

In un recente articolo, Carlo Alberto Graziani ha utilizzato l'espedito narrativo del 'colloquio surreale' tra una proprietà collettiva e un'area naturale protetta per illustrare similitudini e differenze tra queste due realtà (Graziani 2011). Per chiarezza, si richiama che per proprietà collettiva si intende un'area che risponde alle caratteristiche degli assetti fondiari collettivi<sup>1</sup>. L'esistenza di una collettività di riferimento indica che il gruppo sociale associato, genericamente indicato con la denominazione di comunità locale, è parte integrante del concetto di proprietà collettiva. Gli assetti fondiari collettivi sono diffusi in tutto il mondo, ma assumono diverse connotazioni nei diversi contesti. In Italia comprendono le proprietà collettive in senso stretto, ovvero territori corporativamente gestiti da una comunità locale chiaramente identificabile per statuto, e le terre di uso civico, una dicitura che definisce tanto territori assegnati a specifiche comunità locali sulla base della normativa sugli usi civici, quanto terre appartenenti a terzi, siano essi enti pubblici o soggetti privati, sulle quali la comunità locale può ancora esercitare diritti secondari di uso civico. Le aree naturali protette sono i parchi nazionali e altre aree designate da un ente governativo allo scopo di preservarne la biodiversità. Graziani ne sottolinea le caratteristiche di attribuzione esterna, per il fatto che vengono designate come tali da un'autorità pubblica che al contempo impone forme di restrizione sull'uso delle risorse territoriali e della biodiversità. In questo si differenziano nettamente dalle proprietà collettive, la cui funzione di conservazione delle risorse naturali è assicurata dalle comunità stesse allo scopo di trasmettere alle generazioni future lo stesso patrimonio naturale. Anche se la biodiversità non appare come una preoccupazione esplicita delle comunità locali associate alle proprietà collettive, essa viene conservata per effetto indiretto dell'intima interrelazione che si stabilisce tra territorio e comunità locale. In questo senso, come sottolinea Graziani, 'la proprietà collettiva non è *formalmente* area protetta' ma 'è *sostanzialmente* area protetta' [corsivo nell'originale] (Graziani 2011, 102).

Vale la pena di richiamare che il concetto di area protetta nasce nel XIX secolo in seguito alla presa di coscienza della potenzialità distruttiva nei confronti del patrimonio naturale indotta dalla trasformazione moderna ed industriale. Si tratta di una problematica che originariamente riguarda soprattutto il mondo industrializzato, ma il rinnovato contesto internazionale del secondo dopoguerra genera le condizioni per affrontare la questione con un approccio globale. Nel 1948 viene fondata l'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura (IUCN). L'IUCN è formalmente un'organizzazione non governativa, ma con caratteristiche tali da renderla l'organizzazione più autorevole nel determinare principi e approcci per la conservazione della natura. La sua *membership* comprende più di 1200 organizzazioni, tra cui 91 Stati e 127 agenzie governative, a rappresentanza di 160 Stati<sup>2</sup>. Tra le altre funzioni l'IUCN monitorizza lo stato di conservazione delle specie a rischio di estinzione e determina le caratteristiche e linee guida per le aree protette, applicate poi in modo particolare nell'ambito di ciascun Stato. La progressiva presa di coscienza del deterioramento ambientale e la conseguente diffusione di valori ambientalisti ha indotto gli Stati ad adottare un nuovo trattato nel 1992 nel quadro delle Nazioni Unite, fondato sulla nozione di diversità biologica. I meccanismi di monitoraggio e dibattito messi in campo per l'implementazione della Convenzione sulla Biodiversità (CBD) costituiscono oggi una seconda organizzazione globale affiancata all'IUCN, le cui risoluzioni sono vincolanti in termini di diritto internazionale per le entità statuali che le hanno ratificate, tra cui l'Italia e l'Unione Europea. Tra le grandi potenze consolidate o emergenti mancano solo gli Stati Uniti, che si sono limitati a firmare la CBD nel 1993, senza successiva ratificazione del trattato.

Il colloquio immaginario proposto da Graziani costituisce una perfetta rappresentazione allegorica del dialogo che dal 2003 si è effettivamente svolto in seno all'IUCN e alla Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) tra sostenitori del paradigma classico della conservazione— in generale promotori delle

---

<sup>1</sup> L'adozione di questa espressione è stata raccomandata nel corso della 17<sup>a</sup> Riunione scientifica, Trento, 2011.

<sup>2</sup> Dati riferiti al dicembre 2012.

aree protette proclamate dai governi e fondate su meccanismi di esclusione d'uso— , ed i portavoce degli assetti fondiari collettivi e i loro *advocates* dall'altra. Questo secondo gruppo ha infatti efficacemente argomentato in merito alla funzione di conservazione implicita nelle modalità di *governance*<sup>3</sup> del territorio di fatto messe in campo dalle comunità indigene e locali. Così come nel colloquio allegorico proposto da Graziani l'area naturale protetta finisce per riconoscere come area protetta la sua interlocutrice (2011, 116-120), in ambito internazionale gli esperti di conservazione della biodiversità hanno pienamente riconosciuto la funzione di protezione ambientale assolta dagli *indigenous peoples' and community conserved territories and areas* (ICCA), letteralmente traducibile come 'territori ed aree conservati di popoli indigeni e comunità locali'. Tali territori vengono definiti dall'IUCN come degli 'ecosistemi naturali o modificati dall'azione umana, che comprendono una biodiversità di rilievo e mantengono importanti funzioni ecologiche ed associati valori culturali, conservati in modo volontario da popoli indigeni o comunità locali attraverso norme consuetudinarie o altre modalità efficaci'. In questo articolo tratterò gli elementi salienti di questo percorso, cercando di evidenziare la corrispondenza con la tradizione italiana e le possibili ripercussioni in termini di politiche nazionali ed europee.

## 2. Il riconoscimento internazionale delle ICCA

La relazione tra le comunità locali e le aree protette costituisce uno degli elementi di maggiore problematicità dell'approccio classico alla conservazione fondato sull'istituzione delle aree protette. Proprio per il fatto che venivano istituite per decisione del centro politico-decisionale si sono aperti vari fronti di conflitto con le comunità locali, cui venivano imposte restrizioni sull'uso dei loro territori di riferimento. Nei paesi europei il problema si è spesso posto in termini di resistenza locale alla proclamazione di nuove aree protette, ma i meccanismi istituzionali di rappresentanza indiretta hanno generalmente permesso di trovare soluzioni di accomodamento e di mutuo vantaggio. Nei paesi in via di sviluppo e nelle regioni caratterizzate da una forte presenza di comunità indigene la conflittualità ha assunto delle connotazioni molto più radicali a causa della condizione di marginalità politica di molte comunità indigene o locali, spesso esposte a processi di dislocazione forzata dai nuovi parchi nazionali. Tali territori, molto ben conservati dal punto di vista naturalistico, avevano fino a quel momento costituito parte integrante del loro sistema di sussistenza nella forma prevalente di assetto fondiario collettivo. In varie occasioni il conflitto latente tra comunità locali e le istanze di conservazione imposte dall'alto si è rivelato deleterio ai fini della conservazione, cui si è aggiunta una nuova consapevolezza scientifica dell'impossibilità per i parchi nazionali di funzionare come poli di conservazione in isolamento dalle altre aree protette e dal resto del territorio. L'attenzione per le aree cuscinetto intorno ai parchi, per i corridoi ecologici e per la protezione del paesaggio è cresciuta tra i conservazionisti, simultaneamente a una nuova considerazione etica per la questione della marginalizzazione delle comunità locali. La ricerca e la riflessione stimolata da tali cambiamenti ha portato al riconoscimento crescente che le comunità locali hanno da sempre messo in pratica forme consuetudinarie di gestione e protezione delle risorse naturali, spesso basate su meccanismi locali di carattere culturale e religioso, ma anche espresse in veri e propri insiemi normativi, tali da costituire delle forme compiute di *governance* locale delle risorse naturali. Con il mutare delle condizioni sociali e politiche nei diversi periodi storici tali modalità sono state adattate,

---

<sup>3</sup> Dato l'uso consolidato nella letteratura internazionale e la difficoltà di rendere il significato con il neologismo italiano 'governanza', si preferisce mantenere la dizione inglese. Per chiarezza, riportiamo una definizione essenziale di *governance* delle aree protette, proposta dal Canadian Institute on Governance in occasione del Fifth World Parks Congress, Durban, South Africa: 'l'interazione tra strutture, processi e tradizioni che determinano come il potere e le responsabilità sono esercitate, come le decisioni vengono prese e come i cittadini e gli altri gruppi di interesse possono influenzarle' [tradotto dall'autore di questo articolo] (Graham et al. 2003, 2-3).

trasformate, indebolite, annientate o anche create ex-novo da vecchie e nuove comunità. Le commissioni di esperti istituzionalmente legate all'IUCN hanno fornito un contesto privilegiato nel quale portare avanti tale dibattito.<sup>4</sup> Gli aspetti informali relativi alla *governance* delle aree protette e le questioni etiche legate alla conservazione sono stati soprattutto discussi nell'ambito della Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP) a partire dal 1996. CEESP ha anche curato una serie di pubblicazioni sulla rivista *Policy Matters*, e promosso la realizzazioni di varie pubblicazioni in riviste scientifiche e nell'ambito della CBD. Fondamentale è stato la capacità della leadership del CEESP di mantenere un dialogo sistematico con un'altra commissione dell'IUCN, la World Commission on Protected Areas (WCPA), la componente di esperti legati all'IUCN con un orientamento più fortemente tecnico-scientifico relativo alle aree protette. Tale dialogo è stato promosso attraverso l'istituzione nel 2000 di un gruppo di lavoro misto tra le due commissioni, il Theme on Indigenous Peoples, Local Communities, Equity and Protected Areas (TILCEPA). Il confronto tra esperti promosso in quest'ambito e il coinvolgimento diretto delle comunità locali ha portato all'elaborazione e all'adozione del concetto di Community Conserved Area (Area Conservata dalla Comunità). La sua validità per la conservazione della biodiversità è stata riconosciuta già dal 2003, in varie Risoluzioni approvate dal World Conservation Congress dell'IUCN. Sono indicativi in questo senso il numero 12 di *Policy Matters*, uscito nel 2003 con il titolo di 'Community Empowerment for Conservation' ed il numero 1 del volume 16 di *Parks* – la rivista della WCPA – uscito nel 2006 con il titolo 'Community Conserved Areas'. Nel frattempo i gruppi indigeni proseguivano nella loro attività per vedere i propri diritti relativi alle aree protette riconosciuti, con riferimento specifico al diritto internazionale sulle minoranze. Anch'essi hanno ottenuto una serie di importanti riconoscimenti nel contesto dell'IUCN e della CBD. La sostanziale similitudine che si andava via via riscontrando tra le dinamiche di conservazione attivate dalle comunità locali e dalle comunità indigene ha indotto, attraverso un ampio processo partecipativo, a modificare la denominazione e l'acronimo da CCA in quello più inclusivo di ICCA.<sup>5</sup>

La profondità del mutamento avvenuto in campo internazionale è ben esemplificata dalla revisione della classificazione internazionale delle aree protette (tavola 1). La tradizionale classificazione in sei categorie definite dall'obiettivo principale che si intende conseguire attraverso l'istituzione di un'area protetta viene ora completata attraverso la costruzione di una matrice che tiene conto del fatto che i diversi obiettivi di conservazione possono essere conseguiti nel quadro di diversi assetti di *governance*. La conservazione gestita dagli enti governativi costituisce solo una delle possibilità. La conservazione perseguita dalle comunità locali o indigene è ora pienamente riconosciuta come una categoria a sé, sia essa ottenuta attraverso modalità istituzionalmente riconosciute, oppure attraverso modalità informali (Borrini-Feyerabend 2002; Dudley 2008; Borrini-Feyerabend et al. 2013).

INSERIRE QUI TAVOLA 1

L'importante lavoro svolto in seno all'IUCN ha condotto al riconoscimento in termini di diritto internazionale a partire dalla 7 Conferenza delle Parti (COP 7), tenutasi a Kwala Lumpur nel 2004. Il Programma di Lavoro sulle Area Protette della CBD (CBD PoWPA) invita le Parti (cioè gli Stati che hanno adottato il trattato) a sostenere i tipi innovativi di *governance* di aree protette, incluse le ICCAs. Tra le varie misure richiama il riconoscimento del contributo delle ICCA ai sistemi nazionali delle aree protette, attraverso il riconoscimento legislativo o altre modalità efficaci. Le comunità locali vengono sistematicamente considerate anche in numerosi altri programmi tematici e temi inter-settoriali, tra cui

---

<sup>4</sup> Le Commissioni dell'IUCN sono formate su base volontaria da individui. Sono dei veri e propri network con organizzazione propria. Attualmente ci sono sei diverse Commissioni che riuniscono un totale di 11.000 esperti e accademici (dati dicembre 2012).

<sup>5</sup> Dal sito dell'ICCA Consortium è possibile scaricare le principali pubblicazioni inerenti le ICCA. [http://www.iccaconsortium.org/?page\\_id=30](http://www.iccaconsortium.org/?page_id=30) (accesso 02/08/13).

quelli relativi alla biodiversità agricola, marina, montana e delle zone umide, e le questioni inerenti il turismo e l'uso sostenibile delle risorse (Kothari et al. 2012, 35-40). Di particolare importanza è la definizione dei nuovi obiettivi di conservazione della biodiversità — noti come *Aichi Biodiversity Targets* — integrata al *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*, adottato nel corso della CBD-COP10 svoltasi a Nagoya, in Giappone, nel 2010.<sup>6</sup> L'obiettivo 11 stabilisce che 'entro il 2020 il 17% delle terre e delle aree umide e il 10% delle aree costiere e marine, specialmente aree di particolare importanza per la biodiversità e i servizi eco-sistemici, siano conservate attraverso sistemi di aree protette e altre misure di conservazione basate sul territorio [*other effective area-based conservation measures*] che siano efficaci, gestite con equità, ecologicamente rappresentative e assicurino la connettività e l'integrazione con i paesaggi [*landscapes*] terrestri e marini' (CBD 2011, 3)<sup>7</sup>. L'obiettivo n. 13 affianca alla biodiversità selvatica l'esigenza della preservazione della diversità delle specie coltivate o allevate, tra cui quelle il cui valore sia di ordine socio-economico o culturale. L'obiettivo 14 è dedicato alla conservazione di eco-sistemi che forniscono importanti funzioni ecologiche, legate all'acqua ma non solo, che contribuiscono alla salute, al benessere e al sostentamento, con menzione specifica delle comunità locali ed indigene. L'obiettivo 18 invita all'allineamento delle legislazioni nazionali al rispetto del sapere locale e delle pratiche delle comunità locali ed indigene relative alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità.

La formulazione dell'articolo 11, con il suo riferimento a *other effective area-based conservation measures* — divenuto noto nell'ambito della CBD con l'acronimo OECMs — inserisce quindi una complementarità tra aree protette in senso classico e quelle entità identificate da Graziani con le proprietà collettive, una differenza che oggi viene espressa nei termini di distinzione tra 'area protetta' e 'area conservata'. Mentre le prime rispondono a rigidi criteri di definizione internazionale e alle diverse legislazioni nazionali, le seconde sono definite da criteri di efficacia, dalla conservazione *de facto*. (Borrini-Feyerabend e Hill 2015, 175-179). In teoria le aree protette sono anche simultaneamente aree conservate, ma esistono anche aree protette 'solo sulla carta', inefficaci dal punto di vista della conservazione. Ci sono poi molte aree conservate che in base alle varie definizioni tecniche e legali non possono essere considerate aree protette, come molte aree caratterizzate da governance privatistica o da governance fondata sugli elementi culturali e consuetudinari delle comunità locali ed indigene. Come vedremo tra poco anche in relazione al caso italiano, è abbastanza comune che alcuni spazi siano simultaneamente soggetti alla condizione di area protetta — tendenzialmente caratterizzata da una governance definita su base formale dal settore legislativo delle aree protette — e da modalità di governance di ordine identitario e culturale, variamente riconosciute nel sistema legale od anche semplicemente consuetudinarie, come nel caso dei territori indigeni o assetti fondiari collettivi incorporati nelle aree protette, o delle aree protette gestite da comunità indigene o locali (Borrini-Feyerabend e Hill 2015, 177, 178, 186-188). E' quindi evidente che gli assetti fondiari collettivi che comprendano biodiversità di rilievo o forniscono importanti funzioni ecologiche, o che abbiano la potenzialità di rispondere a tali requisiti, rientrano a pieno titolo tra le entità rilevanti ai fini dei diversi obiettivi di conservazione internazionalmente riconosciuti, indipendente dall'eventuale ruolo gestionale di enti governativi.

### 3. La definizione delle aree protette in Italia

Il concetto di diversità biologica — normalmente contratto nella forma 'biodiversità' — ha trovato diffusione a partire dagli anni 1980 e risponde all'esigenza di definire un valore universale, scientificamente fondato, ai fini dell'elaborazione di politiche di conservazione. Come tale sostituisce nozioni di ordine

---

<sup>6</sup> <http://www.cbd.int/sp/> ; <http://www.cbd.int/sp/targets> (accesso 29/01/2012)

<sup>7</sup> Tradotto dall'autore di questo articolo.

filosofico, come quello di 'natura', o estetico, come quello di 'paesaggio', che in Italia ha stimolato l'istituzione dei primi parchi nazionali a partire dal 1922 e, più tardi, ispirato la stesura dell'art. 9 della Costituzione Italiana. L'associazionismo ambientalista si diffonde in Italia a partire dagli anni 1950. Tali associazioni per vari decenni hanno assunto il ruolo di referente principale in seno alla società civile per le politiche sulle aree protette. Hanno così contribuito, insieme a importanti enti di ricerca nazionali, alla definizione dei principi per una Legge Quadro sulle Aree Protette, poi approvata solo nel 1991 (394/1991) (Silvestri 2004). La tarda approvazione permise di recepire varie innovazioni normative e istanze derivate da esperienze locali e altri settori normativi, comprese quelle inerenti gli assetti fondiari collettivi. La Legge 394/1991 ha istituito l'elenco ufficiale delle aree protette, regolarmente aggiornato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) (EUAP 2010). L'elenco è suddiviso per categorie di aree protette. I 'parchi nazionali' e le 'riserve naturali statali' sono identificati e istituiti dal MATTM. Vengono gestiti secondo le modalità stabilite nella stessa Legge 394/1991. La stessa legge delega alle regioni la capacità di istituire autonomamente 'parchi naturali regionali' e 'riserve naturali regionali'. La definizione dei parchi naturali regionali risponde a criteri più flessibili, comprendente elementi di ordine culturale come i 'valori estetici' e le tradizioni delle comunità locali. Alle regioni è assegnata la capacità legislativa in merito alle modalità gestionali, fino alla possibilità di assegnare la loro gestione alle 'comunità familiari' i cui territori rientrano nei confini del parco naturale.<sup>8</sup> I parchi marini sono divisi tra le due categorie di 'area marina protetta' dedicata principalmente alle aree già identificate in base alla Legge 979/1982 per la protezione del mare, e 'altre aree naturali nazionali (marine)', in cui rientrano le zone marine determinate in base al trattato internazionale *Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*. C'è infine la categoria aperta delle 'altre aree naturali protette regionali'. Riguarda i diversi tipi di aree protette che rispondono ai requisiti stabiliti dalla Legge Quadro, ma la cui definizione esatta e i cui modelli di gestione non sono contenuti nella stessa legge, come le oasi naturali gestite da associazioni come il WWF, e le aree protette provinciali. La categoria 'altre aree naturali protette regionali' presenta la flessibilità necessaria per accogliere le nuove forme di *governance* delle aree protette riconosciute nella classificazione internazionale. Tuttavia, mentre le aree fondate sul modello di *governance* privata sono già entrate nell'elenco, quelle gestite dalle comunità locali vengono riconosciute solo a condizione che costituiscano simultaneamente un'area protetta riconosciuta ufficialmente attraverso una risoluzione legislativa specifica. E' il caso del Parco Naturale delle Dolomiti d'Ampezzo — nato su iniziativa della Comunità delle Regole d'Ampezzo nel 1990 e gestito direttamente da tale ente collettivo per delega assegnata attraverso una legge della Regione Veneto — (Lorenzi e Borrini Feyerabend 2010) e del Parco del Bosco delle Sorti della Partecipanza di Trino, un bosco originario della Pianura Padana mantenuto nei secoli dalla comunità e riconosciuto come area protetta ufficiale attraverso una legge della Regione Piemonte del 1991, anche in questo caso attraverso delega gestionale all'ente collettivo (Ferrarotti e Crosio 2005).

L'elenco ufficiale delle aree naturali protette lascia fuori delle importanti aree definite in base al diritto internazionale (Postiglione 2007, 77). A parziale giustificazione di tale mancanza sta il fatto che molte di tali aree sono comunque inserite in una o nell'altra categoria nazionale. Questo è per esempio il caso dei siti italiani riconosciuti in base a Ramsar Convention, esplicitamente citata nella Legge 394/1991. Non si può tuttavia affermare lo stesso con riferimento ai siti italiani di *Natura 2000*. *Natura 2000* è uno strumento sviluppato dall'Unione Europea in osservanza degli impegni presi nell'ambito della CBD. Consiste in una rete di aree protette istituite in osservanza della Direttiva Habitat del 1992, denominate in Italia *Zone Speciali di Conservazione (ZSC)*.<sup>9</sup> Comprende anche le *Zone di Protezione Speciale (ZPS)*, designate in

---

<sup>8</sup> Legge 394/1991, art. 22.1 e 23.

<sup>9</sup> Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

base alla Direttiva Uccelli approvata dal Consiglio Europeo nel 2009.<sup>10</sup> Le ZPS vengono inizialmente identificate dalle regioni e registrate al MATTM con la designazione temporanea di *Siti di Importanza Comunitaria proposti* (pSIC). Vengono poi confermate come *Siti di Importanza Comunitaria* (SIC) dalla Commissione Europea prima della loro designazione finale che avviene per decreto ministeriale. Nell'insieme rappresentano il 21% del territorio nazionale. Il programma *Natura 2000* si caratterizza per la riconosciuta compatibilità tra conservazione della biodiversità e le attività umane eco-compatibili che hanno caratterizzato l'area, compresa l'agricoltura non-intensiva e la pastorizia. Include quindi siti che possono presentare caratteristiche in conflitto con la concezione tradizionale di area protetta, ma pienamente in linea con le nuove definizioni formulate in campo internazionale. Similmente non aderenti alla definizione tradizionale sono i territori di conservazione definiti in base alla *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* dell'UNESCO. Per entrambe le categorie il MATTM mantiene delle liste separate, non ancora integrate nella Lista ufficiale delle aree protette che viene regolarmente aggiornata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

#### 4. I patrimoni di comunità

In Italia la conservazione della biodiversità è stata considerata come una prerogativa delle istituzioni governative e delle associazioni ambientaliste, nonostante l'importante ruolo svolto in questo senso dalle comunità locali attraverso le loro pratiche indirizzate all'uso sostenibile delle risorse naturali. Come accennato, la classificazione e le definizioni delle aree protette sono ancora condizionate da una concezione di area protetta che non tiene conto dei progressi internazionali. Indicativo è il caso della *governance* privata rappresentata dalle oasi del WWF, che ha trovato posto nell'Elenco ufficiale delle aree protette, mentre non è avvenuto lo stesso per la *governance* fondata sull'azione delle comunità locali, se non in maniera indiretta, per il ruolo che esse svolgono in relazione alle aree protette ufficiali (Postiglione 2007, 76)

Le questioni emerse in ambito internazionale in merito al ruolo delle comunità locali nella conservazione della biodiversità sono state affrontate in Italia nel corso di tre importanti eventi promossi dai membri italiani dell'IUCN-CEESP, in collaborazione con vari esperti e professionisti che fanno riferimento alle associazioni ambientaliste. Il primo è stato un incontro tenutosi nel 2004 nel Parco Nazionale dell'Aspromonte sul tema 'Governance e Partecipazione nel Sistema delle Aree Protette in Italia'.<sup>11</sup> In tale occasione il concetto di ICCA fu introdotto a un gruppo di operatori selezionati in base alla loro esperienza di lavoro con le comunità locali. La discussione portò all'adozione della dicitura 'patrimonio di comunità', un'espressione affermata nel dibattito accademico italiano relativo agli assetti fondiari collettivi (Nervi 2002, 47-48), ma adatta a descrivere anche altre realtà significative presenti nel territorio italiano. Il dibattito è stato ripreso l'anno successivo a Trino (Vercelli) con un workshop specifico su 'I Patrimoni di Comunità in Italia: Fra Storia e Cultura, Natura e Territorio', cui hanno potuto partecipare anche vari rappresentanti delle comunità locali.<sup>12</sup> Un terzo workshop si è tenuto nel 2011 a Gerace, di nuovo su iniziativa del Parco nazionale dell'Aspromonte, per discutere le questioni inerenti le ICCA nel

---

<sup>10</sup> La Council Directive 2009/147/EC (Birds Directive) ha sostituito la Council Directive 79/409/EEC sulla conservazione degli uccelli selvatici.

<sup>11</sup> Il workshop è stato organizzato dal CMWG dell'IUCN-CEESP in collaborazione con Legambiente.

<sup>12</sup> Il workshop è stato organizzato da Laboratorio Ecomusei, in collaborazione con Consorzio delle Ong Piemontesi; IUCN/CEESP/TGER, Parco Naturale del Bosco delle Sorti della Partecipanza di Trino e Parco Naturale delle Lame del Sesia. Gli atti sono accessibili online sul sito Ecomusei, <http://www.ecomusei.net/patrimonio-di-comunita> (accesso 05/02/2013)

contesto europeo.<sup>13</sup> Gli studi di caso derivati dall'esperienza italiana possono essere classificati in tre tipi. Nella prima rientrano varie iniziative di conservazione ambientale spontaneamente attivate da un gruppo che si forma con riferimento a una questione particolare. Sebbene l'iniziativa sia focalizzata su di un territorio specifico, la comunità che si forma intorno all'istanza può essere anche delocalizzata, grazie al ruolo catalizzatore delle associazioni. Questo è per esempio il caso del lungo impegno assunto dal gruppo di volontari internazionali di *Migration Unlimited* formatosi per risolvere il problema della caccia di frodo ai rapaci e agli altri uccelli migratori sullo Stretto di Messina (Morabito 2005). C'è poi l'insieme delle iniziative di conservazione promosse da varie realtà istituzionali o in base ai trattati internazionali per la tutela del paesaggio e il riconoscimento del patrimonio culturale, in cui la comunità locale costituisce l'elemento centrale. E' questo il caso degli ecomusei costituiti in base a leggi regionali (De Biaggi e Ferrarotti 2005), o della comunità pastorale del Gennargentu riconosciuta internazionalmente attraverso la registrazione del Canto tenore nella lista UNESCO del Patrimonio Intangibile (Maurano 2005; Ballero 2007).

La terza categoria è costituita dagli assetti fondiari collettivi, la cui rilevanza per la biodiversità è chiaramente espressa dai casi citati di Cortina d'Ampezzo e Trino Vercellese, e da quelli anche ben noti in letteratura della Magnifica Comunità di Fiemme (Cattoi 2005) e della Partecipanza Agraria di Nonantola (Serafini 2005). Questi casi si riferiscono a proprietà collettive in senso stretto, dove una comunità locale — la cui appartenenza è definita per Statuto — gestisce, attraverso un comitato eletto, un territorio chiaramente circoscritto e legalmente riconosciuto. Ma ce ne sono molte altre che pur non avendo ricevuto una forte attenzione nella letteratura si distinguono per avere i propri territori collettivi all'interno di aree protette, proprio per il loro alto valore in termini di biodiversità. In effetti la legge 9 dicembre 1998 n. 426 valorizza i beni di uso civico all'interno dei parchi naturali, non solo a tutela del paesaggio dell'ambiente, ma anche in chiave di valore culturale per le popolazioni originarie dei luoghi (Marinelli 2013, 260). Resta però il problema dell'implementazione pratica di tali disposizioni, resa difficile dalla rigida composizione del Consiglio Direttivo dei parchi nazionali, stabilita dalla Legge Quadro e tale da escludere rappresentanza delle comunità di riferimento degli assetti fondiari collettivi incorporati nel parco. Così a fianco di casi in cui la direzione del parco prende seriamente la questione — come nel caso del Parco Nazionale d'Abruzzo — restano aree di problematicità e di resistenza alla realizzazione di nuovi parchi nazionali. E' interessante osservare come comunità che in passato si sono opposte all'istituzione delle aree protette ufficiali per le possibili restrizioni sull'uso delle risorse naturali si siano poi fatte promotrici del programma Natura 2000 o altre iniziative di conservazione in cui la protezione dell'ambiente sia strettamente integrata alle attività umane eco-compatibili, come nei casi della Magnifica Comunità di Fiemme in relazione al progetto di espansione del Parco Naturale Paneveggio Pale di San Martino, delle università agrarie di Allumiere e Tolfa (Artebani and Capizzi 2005), e del citato Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu. Similmente, non si è registrata opposizione là dove nuove aree protette ufficiali sono nate tenendo in considerazione le attività antropiche tradizionali, generando anche delle sinergie positive di sbocchi di mercato per gli assetti fondiari collettivi, come nel caso del Parco Regionale del Corno delle Scale (Giacoia 2004). Di fatto la certificazione dei prodotti sulla base della corretta gestione ambientale costituisce una delle principali strategie di mercato degli assetti fondiari collettivi. Diversi autori hanno anche sottolineato il ritorno economico in termini di servizi ecosistemici e paesaggistici, indotti proprio dalle attività consuetudinarie negli assetti fondiari collettivi (Gios 2004: 25, 30, 36; Gatto 2011).

Gli assetti fondiari collettivi interessano in Italia un'estensione di tutto rispetto, per la quale mancano però dati certi. L'incertezza è dovuta, come si vedrà tra breve, a territori di statuto incerto, quindi

---

<sup>13</sup> 'Understanding Community Conservation in Europe', organizzato da ICCA Consortium, Fondazione Mediterranea Falchi, Parco nazionale dell'Aspromonte, IUCN-CEESP and WCPA Commissions e Regional Office for Europe of the IUCN Global Protected Area Programme (ICCA Consortium 2011).

non necessariamente censiti.<sup>14</sup> Come accennato, in base alle nuove concezioni internazionali tutti questi territori hanno la potenzialità di contribuire sostanzialmente agli *Aichi Targets*. Nella discussione che segue si riprendono i punti principali di un lavoro preliminare di rilettura orientata della letteratura sugli assetti fondiari collettivi in Italia, effettuato nell'ambito di uno studio globale pubblicato dal Segretariato della CBD (Khotari et al. 2012; Bassi 2012).

## 5. Gli assetti fondiari collettivi in Italia

Gli assetti fondiari collettivi sono in Italia una realtà composita emersa attraverso diversi itinerari storici e giuridici. Su questi aspetti è disponibile in Italia una letteratura di tutto rispetto, comparativamente più approfondita delle analoghe letterature in ambito europeo.<sup>15</sup> Emerge un'articolazione e una complessità che non può essere ricondotta a facili generalizzazioni. Cionondimeno si tenterà di seguito di evidenziarne le principali caratteristiche e delineare delle tipologie funzionali allo studio dell'intersezione con la conservazione ambientale.

In generale può essere utile distinguere tra assetti fondiari collettivi la cui definizione è emersa in epoca medioevale — come le regole nelle Alpi e alcune realtà della pianura padana e in Italia centrale<sup>16</sup> — e altre derivate da varie iniziative di 'liquidazione' degli 'usi civici' dall'epoca napoleonica in poi. Quest'ultime sono il risultato di politiche di eliminazione degli usi promiscui del territorio richieste dalla trasformazione industriale del paesaggio agrario. Per compensare le comunità locali della perdita di diritti di legnatico, pascolo, raccolta funghi o altro dalle terre che venivano privatizzate, venivano demarcate delle porzioni per il beneficio della comunità stessa. In base alle diverse leggi dei diversi periodi dall'Unità d'Italia in poi, venivano definite le modalità di gestione. La questione è resa complessa dal fatto che il processo avviato con la discussa Legge 1766/1927 sulla liquidazione degli Usi Civici non è mai stato portato a completo compimento, con esiti disomogenei nei diversi casi e contesti (Cervati 1990, Grossi 1998, 22-3). A partire dagli anni 1970 la competenza sulle terre di uso civico è stata progressivamente trasferita alle regioni, dando luogo ad una ulteriore diversificazione (Marinelli 2013, 131-5).

In termini giuridici le terre di uso civico — tradizionalmente legate al diritto agrario — hanno progressivamente acquisito la funzione di protezione ambientale (Di Genio 2004; Marinelli 2013, 253 e segg.). Il percorso ha avuto inizio con i riconoscimenti legislativi ottenuti da alcuni domini collettivi delle Alpi attraverso lunghe battaglie legali, nell'ambito delle leggi sul territorio montano. Ha poi avuto un passaggio fondamentale con l'allargamento a tutte le terre di uso civico con la legge Galasso sul vincolo paesaggistico<sup>17</sup> (Postiglione 2007, 75; Marinelli 2013, 256-9), per poi trovare, come già accennato, riferimenti espliciti nella legislazione sulle aree protette (Postiglione 2007; Di Genio 2004; Marinelli 2013, 259-260; Tomasella 2001, 94-5). Tale orientamento si è consolidato con una serie di sentenze della Corte costituzionale (Di Genio e De Vita 2005, 151-4; Marinelli 2013, 260-63). Con riferimento alla legislazione regionale possiamo registrare anche disposizioni atte a recuperare la capacità gestionale degli assetti fondiari collettivi dove questi erano andati in disuso, vincolandoli al contempo a misure di protezione

---

<sup>14</sup> Le varie stime arrivano fino a un massimo di 3 milioni di ettari, corrispondenti al 10% del territorio nazionale, una cifra comunque considerevolmente al di sopra di quella registrata nel 6° Censimento Generale dell'Agricoltura dell'Istat.

<sup>15</sup> Tale produzione è stata resa possibile, oltre che da contributi di singoli studiosi, dall'attività di vari centri di ricerca. Il Centro Studi e Documentazione sugli Usi Civici e le Proprietà Collettive dell'Università di Trento è specificamente dedicato a tali studi e cura delle Riunioni Scientifiche annuali.

<sup>16</sup> Per 'definizione' si intende qui un processo di concettualizzazione di un'associazione privilegiata in termini di governance tra un territorio e una comunità, entrambi ben definiti, storicamente attestato. Ciò non implica necessariamente continuità né dei confini del territorio in oggetto, né della comunità coinvolta, e nemmeno dell'azione di governance, essendo tutti fattori legati alle diverse circostanze storiche e giuridiche. La continuità si esplica sul piano della percezione e della costruzione collettiva dell'oggetto, che consiste esattamente nell'associazione territorio-comunità locale.

<sup>17</sup> Legge 8 agosto 1985, n. 431.

ambientale. E' il caso della Legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 della Regione Veneto sul Riordino delle Regole, per molti versi all'avanguardia a livello europeo (Florian 2004; Gatto 2011). La Legge provinciale Trento 14 luglio 2005 n. 6 sulle ASUC (Amministrazione separata dei beni frazionali di uso civico) nasce con intenti simili in una provincia autonoma in cui le terre di uso civico ammontano al 54% del territorio, ma è stata criticata già nella fase di disegno di legge per l'eccessiva ingerenza degli enti pubblici sulle modalità di gestione (Zendri 2006). Sono invece molte le regioni le cui legislazioni risultano fortemente ispirate alla vecchia legge sulla liquidazione degli usi civici del 1927, senza aver recepito la giurisprudenza corrente sulla tutela ambientale (Di Genio 2010, 14). Tali leggi regionali contengono varie disposizioni che indeboliscono i vincoli di restrizioni sul cambio d'uso, l'indivisibilità, l'esclusione dell'usocapione, e la protezione del paesaggio che erano stati acquisiti attraverso la consolidata giurisprudenza nazionale.

La protezione ambientale ottenuta per via giuridica rafforza quella che è la tendenza propria della modalità di gestione degli assetti fondiari collettivi. In linea con una concezione patrimoniale di lungo termine e con l'idea del trasferimento inter-generazionale delle risorse, e caratterizzata da elementi di ordine identitario e vincoli di solidarietà all'interno della comunità di riferimento, la gestione degli assetti fondiari collettivi si fonda su modalità diverse da quelle che caratterizzano la logica ordinaria del profitto su base personale o d'impresa (Nervi 2002, 53, 56, 63; 2007; 2008, 76-77). Grazie alle loro caratteristiche intrinseche e al rafforzamento giuridico di tali caratteristiche, gli assetti fondiari collettivi hanno di fatto sostanzialmente contribuito all'integrità territoriale e ambientale in Italia, ma con diversa efficacia, considerando che si tratta di una realtà molto composita. Alcuni assetti collettivi interessano grandi estensioni territoriali – anche grazie alla pratica di riunire più realtà a fini amministrativi –, sono autonomi e pienamente operativi, e viabili dal punto di vista finanziario, tanto di impegnare il surplus non solo per la corretta gestione ambientale del loro territorio, ma anche in attività sociali a favore della comunità locale. Molti altri sono inefficaci, o 'dormienti', fino a tutti quegli assetti che di fatto sono gestiti dalle autorità comunali senza alcun ruolo attivo da parte della comunità.<sup>18</sup> La tavola 2 è ripresa dallo studio sulle ICCA pubblicato dalla CBD (Bassi 2012). Costituisce un tentativo di sistematizzare la diversità degli assetti collettivi in Italia con riferimento primario alle modalità di governance dell'assetto fondiario collettivo.<sup>19</sup> La colorazione più intensa indica una minore capacità nell'incidere positivamente sulla conservazione della biodiversità e sul mantenimento delle funzioni ecologiche del territorio. Viene innanzitutto proposta la distinzione tra proprietà collettive e terre di uso civico, riservando la prima a quei casi in cui è possibile l'attribuzione collettiva a individui identificabili in maniera non ambigua, giuridicamente identificabili. Le terre di uso civico sono invece quelle variamente definite in base alle norme sugli usi civici e i processi legali di 'liquidazione'. Come si può vedere dalle prime due righe della tavola queste non sono categorie che si escludono a vicenda. Presentano infatti un'ampia gamma di sovrapposizione, ad esclusione delle colonne all'estrema sinistra e estrema destra della tavola.

La terza riga indica l'attribuzione principale, determinata dagli elementi giuridicamente qualificanti delineati nella quarta riga. La colonna all'estrema sinistra corrisponde a terre su cui permangono usi promiscui, a chiunque sia attribuita la proprietà formale. La categoria del demanio civico universale corrisponde alla proprietà delle comunità locali sulla base delle leggi sulla liquidazione degli usi civici. La colonna di destra è invece riferita alle proprietà collettive amministrate nella forma giuridica

---

<sup>18</sup> Per 'dormienti' ci si riferisce ad assetti collettivi per i quali non avviene nessuna attività ordinaria di amministrazione, ma la cui comunità di riferimento si mobilita in occasione di abusi o iniziative che compromettono l'integrità territoriale. Sono stati registrati vari casi, specialmente nel centro Italia, in connessione a concessioni minerarie o relative allo sfruttamento privatistico delle acque. Nelle Alpi Orientali, dove gli assetti fondiari collettivi sono maggiormente normati, gli abusi possono dar luogo a compensazioni, oppure le concessioni sono direttamente assegnate dall'ente gestore dell'assetto collettivo, se valutato compatibile con l'integrità ambientale e patrimoniale dell'assetto in questione (Florian 2004).

<sup>19</sup> . La tavola è stata costruita attraverso la revisione della letteratura. Si rimanda alla fonte originale per una trattazione più estesa e completa dei riferimenti bibliografici utilizzati.

dell'associazione: la comunità locale di riferimento è costituita in un'associazione regolata da uno statuto. Le varie leggi che hanno regolato la materia hanno infatti imposto questa forma per attribuire alla comunità personalità giuridica.

La quinta riga descrive le modalità amministrative del territorio in questione. Si nota che per le terre demarcate sulla base della legge di liquidazione degli usi civici del 1927 e successive disposizioni si riscontra una notevole variabilità di soluzioni, che appaiono solo in forma schematizzata nella tavola. Corrispondono ad una progressiva autonomia gestionale assegnata ai membri di una comunità locale nei confronti del comune di riferimento, che in molti casi continua a gestire il demanio civico come se fosse un demanio pubblico. Va precisato che spesso l'attribuzione del demanio civico è riferita ai residenti di un frazione nell'ambito di un comune.<sup>20</sup>

La sesta e ultima riga si riferisce al modello prevalente di incorporazione della comunità di riferimento, ovvero ai principi in base al quale si entra a far parte della collettività che corporativamente controlla l'assetto fondiario.

INSERIRE QUI TAVOLA 2

## **6. Tipologia eco-sistemica**

La complessità degli assetti fondiari collettivi sul piano giuridico si accompagna a una molteplicità di denominazioni che non riflettono necessariamente gli aspetti statutari, ma piuttosto tradizioni locali. Regole, comunanze, comunali, comunelle, università agrarie, vicinie, partecipanze, corporazioni, consorterie sono solo alcune delle denominazioni prevalenti nei diversi contesti. Al fine di ridurre questa complessità e nell'ottica dello studio di rilevanza sulla biodiversità, lo studio pubblicato dal Segretariato della CBD propone di distinguere, per il contesto italiano, tre principali modelli ecosistemici (Bassi 2012), con l'avvertenza che si tratta di categorie tendenziali di carattere preliminare, da affinare con ulteriori approfondimenti: (1) Modello università agrarie; (2) Modello alpino; (3) Modello di pianura.

La legge n. 397 del 1894, meglio nota come Legge Boselli, ha permesso il riconoscimento di molti assetti fondiari collettivi, molti dei quali rispondenti alla denominazione di 'università agraria', ma solo nei territori dell'ex-Stato Pontificio. Si è venuto così a costituire un insieme considerevole di realtà nel Lazio, Umbria, Marche e in parte in Emilia che interessa una diversità di zone climatiche tra le montagne di media elevazione dell'Appennino, fino ai pendii che si affacciano sul Mediterraneo. Presentano un fortissima potenzialità sia per la bio-diversità selvatica che per quella agricola, in quanto le attività base sono l'allevamento estensivo e la coltivazione di prodotti certificati.

Il modello alpino, derivato principalmente dalle antiche regole e dal loro riconoscimento nell'ambito delle leggi sul territorio montano, è probabilmente il più conosciuto, con ovvia rilevanza per la biodiversità selvatica, delle zone climatiche alpine e sub-alpine, ma anche per le varietà locali degli animali allevati. La potenzialità nel settore dell'agrobiodiversità vegetale è limitata dal fatto che gli assetti fondiari collettivi alpini tendono oggi ad essere confinati alle zone di più alta elevazione.

Il modello di pianura è essenzialmente riferito alla Pianura Padana e le zone lagunari adriatiche, con varie aree di estensione piuttosto limitata, ma è particolarmente importante proprio perché interessa un'area a fortissima pressione antropica, dove ha avuto origine il processo di meccanizzazione e intensificazione dell'agricoltura. Le aree tenute libere dallo sfruttamento agricolo presentano quindi le caratteristiche del 'monumento naturale', con forte rilevanza per la biodiversità selvatica di zone boschive, umide e lagunari. Le parti coltivate hanno invece un forte potenziale per l'agrobiodiversità vegetale, rafforzabile attraverso il meccanismo della certificazione.

---

<sup>20</sup> Molte frazioni sono derivate dal processo di accorpamento amministrativo.

## 7. Verso la definizione di politiche appropriate

Riflettendo su un loro recentissimo studio di tre villaggi della Nuova Guinea Indonesiana, Sheil, Boissière, e Beaudoin sostuiscono il concetto di *tragedy of the commons* con quello di *tragedy of the unseen sentinels* (2015).<sup>21</sup> Le sentinelle per l'uso sostenibile della bio-diversità sono le comunità locali e il personale a ciò delegato dalle stesse comunità. L'articolo è infatti riferito proprio agli assetti fondiari collettivi che Graziani metaforicamente contrappone alle aree protette. Gli autori sostengono che il monitoraggio attivato dalla comunità di villaggio di elementi selezionati di biodiversità è più efficiente del monitoraggio effettuato in molte delle aree protette ufficiali, e che determina misure di protezione efficaci da parte della comunità. La tragedia non consiste, come nel classico paradigma di Hardin, nel fatto che il territorio è gestito collettivamente, ma avviene quando le forme locali e collettive di protezione vengono compromesse in seguito a politiche pubbliche, non perché i sistemi locali di *governance* siano invisibili, ma perché nessuno vuole riconosce ciò che vede.

Come accennato, l'efficacia in termini di conservazione della biodiversità è maggiormente documentata in relazione ai paesi extra-europei, dove conservare le risorse — ovvero gestirle in forma patrimoniale e collettiva — costituisce per le comunità indigene e locali il presupposto per continuare ad esistere come comunità. Nell'articolo abbiamo però visto come tali realtà di *governance* locale esistano e siano ben documentate anche in Europa, pur se profondamente condizionate nella storia dalle varie politiche e risoluzioni legislative. Anche l'Unione Europea, come e forse più di altri contesti, sembra soggetta alla 'tragedia delle sentinelle non viste', considerando che le sue politiche agricole ed ambientali non tengono ancora conto degli assetti fondiari collettivi (Di Genio 2010, 15). In Italia, se non altro, le 'sentinelle' sono state notate, con norme e sentenze che hanno rafforzato la capacità di conservazione assoluta dai patrimoni di comunità. Mancano, tuttavia, forme di riconoscimento e sostegno sistematico per la più ampia funzione ecologica, come invece sarebbe previsto in base alle nuove disposizioni della CBD. Gli impegni assunti dall'Italia e dall'Unione Europea in sede internazionale imporrebbero infatti l'adozione di politiche esplicite a favore dei patrimoni di comunità.

Nell'Unione Europea l'allargamento del territorio conservato, auspicato negli *Aichi targets*, è sostanzialmente affidato al programma Natura 2000. Gli strumenti di finanziamento di tale programma sono finalizzati a sostenere progetti fortemente orientati sulle specie a rischio, senza attenzione per le condizioni di *governance* che a monte garantiscono la conservazione degli habitat. Questo è in contraddizione con le più avanzate riflessioni in campo internazionale, che riconoscono invece proprio nella *governance* relativa alle aree conservate la chiave del successo o dell'insuccesso degli sforzi di conservazione. Per valutare la *governance* delle aree conservate, accanto alla consolidata attenzione per il tipo di *governance* — relativo a chi ha le principali responsabilità, sopra discusso — a alla qualità della *governance* — relativo alla conformità almeno ai principi riconosciuti di *good governance* (Graham et al. 2003) —, a partire dal World Park Congress tenutosi a Sydney nel 2014 sta emergendo un terzo parametro, descritto nei termini di 'vitalità' della *governance*, ovvero la comprensione complessa delle caratteristiche di sostenibilità della conservazione reale (Borrini-Feyerabend e Hill 2015 , 193-8).<sup>22</sup> Come discusso, i

---

<sup>21</sup> La tragedia dei beni comuni (o collettivi) è stata proposta nella rivista *Science* da Garrett Hardin nel 1968 come motivazione del sovrasfruttamento del pascolo collettivo. Si tratta di un'immagine che ha avuto molta influenza, al punto che oggi, dopo l'autorevole visione opposta proposta da Elinor Ostrom, è diventata lo stereotipo negativo negli studi delle *commons*.

<sup>22</sup> Il primo punto della 'Visione' della 'Promessa di Sydney', il documento che sintetizza i risultati del congresso e illustra i punti programmatici dell'IUCN, riporta l'impegno 'a promuovere la diversità, qualità e vitalità nella *governance* e gestione, comprendendo il riconoscimento appropriato e il sostegno alle aree conservate dai popoli indigeni, dalle comunità locali e dagli enti privati'. [traduzione dell'autore di questo articolo]. [http://worldparkscongress.org/about/promise\\_of\\_sydney.html](http://worldparkscongress.org/about/promise_of_sydney.html) (accesso 04/08/2015).

patrimoni di comunità sono caratterizzati da una varietà molto ampia di *governance*, con varie combinazioni di elementi consuetudinari e statutari, con vario grado di riconoscimento legale. Posseggono quindi le qualità che per le zone del programma Natura 2000 non sono ancora state definite. Non tutti i patrimoni di comunità rispondono ai requisiti delle aree conservate, così come molte delle zone Natura 2000 sono aree protette che esistono sulla carta, essendo semplicemente state istituite. Ma si è visto che c'è anche una forte sovrapposizione tra patrimoni di comunità a zone Natura 2000. Servono quindi degli studi sistematici per valutare l'interrelazione tra tali entità, e la loro capacità effettiva e potenziale di conservazione.

Come ci ricordano Sheil e colleghi, non basta rendere palese una correlazione per ottenere cambiamenti di policy. Per questo è anche necessaria un'azione di *advocacy* concertata a livello locale, nazionale ed europeo, basata su una revisione orientata delle attuali politiche dell'Unione Europea in campo ambientale ed agricolo. L'ICCA Consortium – l'ONG che ha raccolto l'eredità del CEESP e di TILCEPA nel portare avanti l'istanza dei patrimoni di comunità a livello globale — si sta già muovendo in questa direzione, per iniziativa di un gruppo di esperti europei. La particolare storia giuridica che ha legato gli assetti fondiari collettivi alla protezione del paesaggio e alla tutela ambientale, e la ricca tradizione di studi esistenti pongono l'Italia in posizione privilegiata per giocare un ruolo pionieristico nelle iniziative per il sostegno ai Patrimoni di Comunità nell'ambito dell'Unione Europea.

### Riferimenti bibliografici

- Artebani, L. e D. Capizzi. 2005. "Le Università agrarie del Lazio: Il caso di Allumiere e Tolfa". Comunicazione al workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_Lazio.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_Lazio.pdf) (accesso 30 Dic 2011).
- Ballero, Mauro. 2007. "La tutela della biodiversità" *Archivio Scialoja-Bolla* (1):223-228.
- Bassi, Marco. 2012. "Recognition and Support of ICCAs in Italy". In *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies*, a cura di Ashish Kothari, Colleen Corrigan, Harry Jonas, Aurélie Neumann and Holly Shrumm. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Borrini-Feyerabend, Grazia, Ashish Kothari, e Gonzalo Oviedo. 2004. *Indigenous and local communities and protected areas : towards equity and enhanced conservation : guidance on policy and practice for co-managed protected areas and community conserved areas*. Vol. 11. Gland, Switzerland e Cambridge: World Commission on Protected Areas (WCPA) e IUCN, The World Conservation Union.
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips, e T. Sandwith. 2013. *Governance of Protected Areas: From understanding to action*. Vol. 20, *Best Practice Protected Area Guidelines Series*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Borrini-Feyerabend, G., e R. Hill. 2015. "Governance for the conservation of nature." In *Protected Area Governance and Management*, edited by G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary and I. Pulsford, 169–206. Canberra: ANU Press.
- Borrini-Feyerabend, Grazia 2002. "Indigenous and local communities and protected areas: rethinking the relationship." *parks* no. 12 (2):5-15.
- Cattoi, S. 2005. "Presentazione della Magnifica Comunità di Fiemme". Comunicazione al workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_Fiemme.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_Fiemme.pdf) (accesso 30 Dic 2011).
- Convention on Biological Diversity (CBD). 2011. *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Cervati, Guido 1990. "Profili storico giuridici dei demani collettivi e degli usi civici". In *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, a cura di Gian Candido De Martin, 31-48. Padova: Giunta Regionale del Veneto, CEDAM.

- De Biaggi, E. and Ferrarotti, B. 2005. "Strumenti per valorizzare e sostenere i patrimoni di comunità e le proprietà collettive". Comunicazione al workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_relazione\\_sab.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_relazione_sab.pdf) (accesso 30 Dic 2011).
- Di Genio, Giuseppe, e Luciano De Vita. 2005. "Promozione degli usi civici e tutela ambientale". *Archivio Scialoja-Bolla* (1): 147-156.
- Di Genio, Giuseppe. 2004. "Parchi naturali: occasione di sviluppo e autonomia per i beni di uso civico". *Archivio Scialoja-Bolla* (2):125-9.
- Di Genio, Giuseppe. 2010. "La tutela ambientale degli usi civici." In *Problemi e prospettive sugli usi civici*, 13-16. Soveria Mannelli (Catanzaro): Rubbettino e Università degli Studi di Salerno.
- Dudley, Nigel. 2008. *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland: IUCN.
- EUAP. 2010. "Elenco ufficiale delle aree protette". 6° Aggiornamento, 27 Aprile 2010. Supplemento ordinario n. 115, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 125, 31 Maggio 2010.
- Ferrarotti, B. e Crosio, F. 2005. "Il Parco del Bosco delle Sorti della Partecipanza di Trino". Comunicazione al workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_Partecipanza.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_Partecipanza.pdf) (accesso 30 Dic 2011).
- Florian, D. 2004. "Obiettivi economici e modalità organizzative delle regole ricostituite a seguito della L.R. n° 26/1996". Tesi specialistica, Facoltà di Agraria, Università di Padova.
- Gatto, P. 2011. "Le proprietà collettive nella Regione Veneto tra tradizione e innovazione: potenzialità per la produzione di beni e servizi ambientali". Comunicazione alla 17 Riunione Scientifica del Centro Studi e Documentazione sui Demani Civici e le Proprietà Collettive, Università di Trento, 17-18 Nov 2011.
- Giacoa, Rosanna. 2004. "Proprietà collettive e parchi naturali: l'esperienza dei consorzi di utilisti di Lizzano Belvedere". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):89-100.
- Gios, Geremia. 2004. "Il mantenimento della destinazione produttiva, condizione per l'efficienza nel passaggio dalla produzione di beni a quella dei servizi". *Archivio Scialoja-Bolla* (2):19-40.
- Graham, J., B. Amos e T. Plumtre. 2003. "Governance principles for protected areas in the 21st century". Discussion Paper. Ottawa: Parks Canada and Canadian International Development Agency.
- Graziani, Carlo Alberti. 2011. "Proprietà collettive e aree protette". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):89-120.
- Grossi, Paolo. 1998. "I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale". In *I demani civici e le proprietà collettive: Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, 13-30. Padova: CEDAM.
- Kothari, Ashish, Colleen Corrigan, Harry Jonas, Aurélie Neumann, e Holly Shrumm, a cura di. 2012. *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies, CBD Technical Series*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Lorenzi, S., e G. Borrini-Feyerabend. 2010. "Community Conserved Areas: Legal Framework for the Natural Park of the Ampezzo Dolomites (Italy)". In *Guidelines for Protected Areas Legislation*, a cura di B.Lausche, (2011), IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 81. Gland, Switzerland: IUCN.
- Marinelli, Fabrizio. 2013. *Gli usi civici*. Milano: Giuffrè.
- Maurano, C. 2005. "Il Gennargentu". Comunicazione al workshop workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_Gennargentu.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_Gennargentu.pdf) (accesso 30 Dic 2011).
- Morabito, A. 2005. "I Rapaci sullo Stretto di Messina". Comunicazione al workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_relazione\\_sab.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_relazione_sab.pdf) (accesso 30 Dic 2011)..
- Nervi, Pietro. 2002. "Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo". In *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, a cura di Paolo Gajo and Francesco Nuvoli, 43-90. Sassari: Stampacolor industria grafica.

- Nervi, Pietro. 2007. "Usi civici e gestione del patrimonio civico in Ogliastra". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):247-274.
- Nervi, Pietro. 2008. "Istituti regolieri e protezione della natura". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):59-80.
- Postiglione, Amedeo. 2007. "Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la biodiversità". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):69-78.
- Serafini, G. 2005. "La Partecipanza Agraria di Nonantola". Comunicazione al workshop 'I Patrimoni di Comunità in Italia: fra Storia e Cultura, Natura e Territorio'.  
[http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv\\_Nonantola.pdf](http://www.ecomusei.net/attachments/article/110/conv_Nonantola.pdf) (accesso 30 Dic. 2011).
- Sheil, D., M. Boissière, e G. Beaudoin. 2015. "Unseen sentinels: local monitoring and control in conservation's blind spots". *Ecology and Society* no. 20 (2):39. doi: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07625-200239>.
- Silvestri, F. 2004. "Una breve storia della conservazione del paesaggio in Italia, con particolare attenzione ai parchi naturali." *Storia e Futuro* no. 4.
- Tomasella, Elisa. 2001. *Aspetti pubblicistici del regime dei beni regolieri*. Belluno: Istituto Bellunese di Ricerche Sociali e Culturali.
- Zendri, Christian. 2006. "Autonomia o espropriazione? A proposito del progetto di 'Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico' nella Provincia autonoma di Trento". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):213-231.

<b>Tipi di governance</b> <b>Categorie gestionali delle aree protette (obiettivi)</b>	A. Governance governativa	B. Governance condivisa	C. Governance privatistica	D. Governance dei popoli indigeni e delle comunità locali
I a. Riserva naturale esclusiva				
Ib. Area selvaggia				
II. Parco nazionale				
III. Monumento naturale				
IV. gestione di habitat/specie				
V. Paesaggio protetto				
VI. Area protetta per la gestione delle risorse				

*Tavola 1. Classificazione internazionale delle aree protette (adattata da Borrini-Feyerabend 2002, 14; Dudley 2008, 28)*

TERRE DI USO CIVICO				
PROPRIETÀ COLLETTIVE				
Terra di proprietà pubblica o privata	Demanio civico universale			Proprietà collettive auto-amministrate: Terre di proprietà di una comunità locale con lo status di associazione
Terra non demarcata su cui la comunità locale può esercitare diritti secondari di uso civico	Terre demarcate per effetto della legge sulla liquidazione degli usi civici del 1927 e successiva legislazione.			Derivate dalle leggi sulla liquidazione degli usi civici delle prime fasi dell'Unità d'Italia (prevalente nel modello Università agraria) Riconosciute in documenti ufficiali che precedono l'Unità d'Italia (prevalente nei modelli Alpino e di Pianura)
Nessuna particolare forma di gestione o tutela a favore della comunità locale	Amministrata dal comune per conto della comunità locale	Amministrata da un consiglio che risponde al comune	Amministrazione separata: Amministrata da un consiglio che risponde alla comunità locale	Amministrata da un consiglio che risponde alla comunità definita dallo Statuto
				Norme interne vincolate da leggi nazionali e regionali Rilevanza delle regole consuetudinarie sia per l'uso delle risorse che per i processi decisionali interni
Appartenenza aperta (in base alla residenza)				Appartenenza aperta – registrata Appartenenza prevalentemente chiusa – registrata

Tav. 2. Schema riassuntivo della governance delle proprietà collettive e terre di uso civico (adattata da Bassi 2012, 16)