

# Valorizzare i domini collettivi per la conservazione della biodiversità

## Iniziativa nell'ambito del VI Convegno Nazionale di Antropologia Applicata Cremona, 13-15 dicembre 2018

Versione 11 dicembre 2018

### Nota di Concetto<sup>1</sup>

#### Processi sociali e normativi di riferimento

La particolare storia giuridica dell'Italia ha determinato la presenza nel paese di una percentuale consistente di terre collettivamente attribuite alle comunità locali<sup>2</sup>, spesso gestite in modo compatibile con la presenza di biodiversità di rilievo. Alcune di queste — diffuse specialmente nell'arco Alpino, nella Pianura Padana e nella zona appennina centro-settentrionale — vantano un'autonomia giuridica riconosciuta sin dall'epoca medioevale. Altre sono il risultato dell'applicazione delle leggi sulla 'liquidazione' degli usi civici, introdotte a partire dal periodo napoleonico.<sup>3</sup> Ci sono anche terre soggette ancora agli usi civici. Le modalità gestionali sono state condizionate da una serie di leggi nazionali e regionali e da varie sentenze della Corte Costituzionale, che hanno portato a rinforzare il carattere patrimoniale e di pubblica utilità di tali terre. La loro valenza collettiva e la loro integrità territoriale è stata rafforzata da vincoli giuridici di indivisibilità e inusuapibilità, cui vanno aggiunti i vincoli paesaggistici e le restrizioni sul cambio di destinazione d'uso. Tutto ciò ha contribuito in maniera specifica al

---

<sup>1</sup> Questa nota è stata redatta da Marco Bassi (Università degli Studi di Palermo) con il sostegno di altri membri italiani dell'ICCA Consortium e degli altri organizzatori dei due eventi in oggetto. Non è stata sottoposta all'approvazione di nessuna delle organizzazioni citate, per cui la responsabilità del contenuto resta attribuita all'autore principale.

<sup>2</sup> L'ISTAT ha censito la superficie agro-silvo-pastorale soggetta a forme di gestione collettiva in 1.103.000 ettari (più del 8,85% della disponibilità nazionale), una cifra considerata dalla Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva fortemente al di sotto delle potenzialità (CNPC 2011).

nazionale) di superficie agrosilvopastorale (più del 8,85% della disponibilità nazionale), colta. Alcune stime valutano l'ammontare complessivo leggermente al di sotto del 10% del territorio italiano.

<sup>3</sup> Per 'liquidazione' degli usi civici si intende un processo per cui vengono soppressi i diritti di uso che le comunità locali potevano per consuetudine esercitare su terre formalmente possedute o controllate da individui o altri enti, come il diritto di pascolo, di legnatico o di coltivazione. Si riteneva che la soppressione di diritti d'uso secondari fosse una condizione necessaria per razionalizzare e intensificare lo sfruttamento agricolo e forestale. La comunità locale poteva essere compensata per la perdita di tali diritti con l'attribuzione di una porzione della terra affrancata, pienamente dedicata all'uso collettivo. Le leggi italiane di fine '800 hanno consentito, nei soli territori che erano appartenuti allo Stato Pontificio, anche di formalizzare situazioni di gestione collettiva precedenti l'Unità d'Italia. Per le restanti parti del territorio nazionale tale riconoscimento è stato raggiunto in seguito a lunghe rivendicazioni legali che hanno trovato soluzione solo dopo l'adozione della Costituzione della Repubblica Italiana, con provvedimenti legislativi relativi al territorio montano. Più recentemente, alcune leggi regionali hanno permesso l'attivazione di un processo di rivitalizzazione di domini collettivi che nel corso dei decenni precedenti avevano perso efficacia gestionale.

mantenimento di condizioni ambientali atte alla conservazione della biodiversità. L'importanza degli assetti fondiari collettivi per i parchi naturali ha trovato un primo riconoscimento nella Legge Quadro sulle Aree Protette (394/1991). Ci sono anche comunità locali che, a partire dalla gestione collettiva delle proprie terre comuni, hanno assunto piena responsabilità gestionale su parchi naturali istituiti con leggi regionali *ad hoc*.<sup>4</sup>

La forte eterogeneità che gli assetti fondiari collettivi italiani presentano sul piano della genesi, dello status giuridico e delle modalità gestionali ha recentemente trovato una sistematizzazione nella Legge n. 168 del 20 Novembre 2017, denominata 'Norme in materia di domini collettivi'. La legge conferma la giurisprudenza precedente, accumulando le diverse situazioni nella categoria dei 'domini collettivi', riconosciuti come 'ordinamento giuridico primario delle comunità originarie'. Nell'articolo 1 della legge alla comunità di riferimento vengono riconosciute le capacità di autonormazione e di gestione 'del patrimonio naturale, economico e culturale', in chiave inter-generazionale. Nell'articolo 2 attribuisce allo Stato italiano la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi, in quanto strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e culturale.

La particolare storia giuridica delle proprietà collettive e delle terre di uso civico in Italia si intreccia con la ridefinizione internazionale delle modalità per raggiungere i necessari obiettivi globali di conservazione della biodiversità. Sempre di più si riconosce l'importanza delle comunità che sono in quotidiana interazione con il territorio, e della loro azione di conservazione o di uso sostenibile delle risorse naturali.<sup>5</sup> Si è arrivati così ad allargare il concetto di governance delle aree protette, non più fondata solo sull'azione di protezione delle istituzioni pubbliche o da parte di fondazioni private, ma anche per opera delle comunità locali e indigene, che per le loro esigenze identitarie, religiose o ideologiche, o per la necessità di assicurare la trasmissione generazionale dello stesso patrimonio, mettono in campo delle modalità di controllo e regolazione sull'uso e sullo sfruttamento delle risorse naturali. Nel campo internazionale si è andata configurando un tipo di governance collettiva valido sia per aree protette che per aree conservate<sup>6</sup>, abbreviato in inglese come "ICCAs" e che include "territori ed aree conservate da popoli indigeni o comunità locali", ovvero territori ed aree governate, gestite e conservate da specifica comunità. Tali territori sono stati definiti 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'.<sup>7</sup>

I progressi legislativi italiani e l'allargamento del concetto internazionale di conservazione convergono dunque nel conferire alle comunità locali italiane in vario modo associate agli assetti fondiari collettivi responsabilità nella protezione globale della bio-diversità. Di questo si è già parlato durante tre precedenti convegni organizzati in Italia,<sup>8</sup> nel corso dei quali si è riconosciuto che i domini collettivi forniscono il riferimento più significativo, ed è

---

<sup>4</sup> E' il caso del Parco Naturale delle Dolomiti d'Ampezzo — nato su iniziativa delle Comunanza delle Regole d'Ampezzo e gestito direttamente da tale ente collettivo per delega assegnata attraverso una legge della Regione Veneto del 1990 (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.

<sup>5</sup> Vedere a questo proposito il Programma di Lavoro sulle Area Protette della CBD (CBD PoWPA) e gli Aichi Biodiversity Targets n. 11, 13, 14 e 18., integrati al Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, adottati nel corso della CBD-COP10 svoltasi a Nagoya, in Giappone, nel 2010 <https://www.cbd.int/sp/targets/>.

<sup>6</sup> Per una concisa illustrazione dei concetti di area protetta, area conservata e governance si rimanda a Borrini et al. 2014. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/primer\\_on\\_governance\\_for\\_protected\\_and\\_conserved\\_areas.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/primer_on_governance_for_protected_and_conserved_areas.pdf)

<sup>7</sup> Per approfondimenti sulle ICCAs si rimanda alle pubblicazioni raccolte nel sito web di ICCA Consortium. <https://www.iccaconsortium.org/index.php/category/publications-en/key-resources-en/consortium-key-resources-en/>

<sup>8</sup> Il primo, organizzato dal Collaborative Management Working Group (CMWG) di IUCN-CEESP in collaborazione con Legambiente, si è tenuto nel 2004 nel Parco Nazionale dell'Aspromonte, sul tema 'Governance e Partecipazione nel Sistema

stata adottata la denominazione di ‘patrimonio di comunità’ per indicare i territori curati efficacemente da singole comunità locali. Sono molti i domini collettivi incorporati all’interno dei parchi nazionali, regionali o provinciali. Ciò non stupisce, essendo i parchi identificati attraverso un rilevamento oggettivo delle qualità ambientali e paesaggistiche. Di fatto vengono così riconosciute come ecologicamente rilevanti aree soggette a forme efficaci di gestione collettiva da parte delle comunità locali.<sup>9</sup> Ma ancora più significativa è la sovrapposizione tra domini collettivi e aree del programma Natura 2000.<sup>10</sup>

Il programma Natura 2000 è il principale strumento messo in campo dall’Unione Europea per rispettare, sulla base della Convenzione sulla Biodiversità delle Nazioni Unite (CBD), l’Aichi Biodiversity Target n. 11, che stabilisce la necessità di assicurare 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 che siano efficaci, gestite con equità, ecologicamente rappresentative e assicurino la connettività e l’integrazione con i paesaggi terrestri e marini’. I paesi dell’Unione Europea hanno identificato siti significativi sulla base della *Direttiva Habitat* del 1992 e della *Direttiva Uccelli* approvata dal Consiglio Europeo nel 2009.<sup>11</sup> In Italia le aree Natura 2000 costituiscono il 19% del territorio nazionale.<sup>12</sup> Tale programma riconosce la compatibilità tra conservazione della biodiversità e le attività umane eco-compatibili che hanno caratterizzato l’area, compresa l’agricoltura non-intensiva e la pastorizia. Nonostante l’acclamata centralità dell’elemento umano e produttivo, il programma *Natura 2000* è stato tendenzialmente messo in opera sulla base del vecchio modello di governance delle aree protette, con un occhio privilegiato sugli elementi tecnici di bio-diversità piuttosto che sulle condizioni di uso e governance del territorio che, nel tempo, hanno consentito il mantenimento degli eco-sistemi degli habitat riconosciuti così importanti per le specie protette in base alle direttive dell’Unione Europea.

La definizione delle finalità dei domini collettivi contenuta nella Legge n. 168 del 2017 e il riconoscimento della loro particolare governance<sup>13</sup> del territorio permette oggi di ripensare le modalità per il conseguimento dell’Aichi Biodiversity Target n. 11. Là dove i siti Natura 2000 si sovrappongono o si intersecano con i domini collettivi potrebbe essere possibile delegare la loro gestione agli organi di governo dei domini collettivi, come già avvenuto con successo con alcuni parchi regionali. E’ però anche possibile tentare di rinforzare direttamente la capacità di conservazione ambientale che i domini collettivi hanno come elemento qualificante di base. Questo secondo approccio permetterebbe di superare la limitazione costituita dal fuoco del progetto Natura 2000 su poche specie e habitat selezionati.

---

delle Aree Protette in Italia’. Il secondo è stato organizzato nel 2005 a Trino (Vercelli) sul tema ‘I Patrimoni di Comunità in Italia: Fra Storia e Cultura, Natura e Territorio’. E’ 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. Il terzo, dal titolo ‘Understanding Community Conservation in Europe’, ha avuto una portata europea. Si è tenuto nel 2011 a Gerace, di nuovo su iniziativa del Parco nazionale dell’Aspromonte, in associazione con ICCA Consortium, IUCN Commission for Environmental, Economic and Social Policy (CEESP), the World Commission for Protected Areas (WCPA) con IUCN Regional Office for Europe, Fondazione Mediterranea Falchi, IUCN Environmental Law Centre e World Conservation Monitoring Centre del United National Environment Programme  
<https://www.iccaconsortium.org/index.php/2011/09/11/understanding-community-conservation-in-europe-a-5-day-workshop-in-gerace-italy/>.

<sup>9</sup> Differentemente da quanto si è portati a credere, la buona conservazione non inizia con la realizzazione del parco naturale, ma precede tale momento.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)

<sup>12</sup> <http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000>

<sup>13</sup> In questo documento si è scelto di tradurre il concetto di *governance* con il termine italiano ‘governanza’.

## Il VI convegno SIAA

Dal 13 al 15 dicembre 2018 la Società Italiana di Antropologia Applicata (SIAA) e la Associazione Nazionale Professionale Italiana di Antropologia (ANPIA) terranno a Cremona il VI Convegno Nazionale di Antropologia Applicata, sul tema “La comunicazione in Antropologia applicata. Per il convegno si prevedono diverse tipologie di azione, tali da permettere di combinare l’azione della comunicazione pubblica relativa alle potenzialità dei domini collettivi per la conservazione della biodiversità con la promozione dello scambio di informazioni e l’avvio della collaborazione tra i diversi attori impegnati nel campo dei domini collettivi e della conservazione della biodiversità. La particolare configurazione della SIAA come organizzazione votata a favorire la comunicazione tra ambito accademico e gli interessi pubblici permetterà anche di creare sinergia tra istituzioni accademiche, enti pubblici e società civile nei settori di interesse.

Nel corso del convegno verranno utilizzate le seguenti due azioni:

1. Tavola rotonda sul tema “Gli assetti fondiari collettivi e la conservazione della biodiversità. Le opportunità della legge del 2017 sui domini collettivi.” (sigla TR1 nel programma della conferenza)
2. Workshop “Valorizzare i domini collettivi per la realizzazione del programma Natura 2000” (sigla W5 nel programma della conferenza)

### **Tavola Rotonda**

La tavola rotonda *Gli assetti fondiari collettivi e la conservazione della biodiversità. Le opportunità della legge del 2017 sui domini collettivi* si tiene il 13 dicembre 2018, dalle ore 11:30 alle 13:30 presso il Palazzo Comunale di Cremona. Risponde all’esigenza di creare circolazione di informazioni tra il settore dei domini collettivi e quello della conservazione della biodiversità, e di fare al contempo comunicazione pubblica sulla tematica in oggetto. Nel complesso la tavola rotonda fornisce il quadro di riferimento per lo svolgimento del workshop.

Moderatore: Marco Bassi (Professore Associato di Antropologia, Università di Palermo)

### Relazioni:

- ‘Governanza della biodiversità: concetti, decisioni e strumenti in ambito internazionale’ - Grazia Borrini-Feyerabend (Global Coordinator dell’ICCA Consortium);
- ‘Il programma dell’Unione Europea *Natura 2000*’ - Antonino Morabito (Responsabile Nazionale Ambiente e Legalità, Cites, Fauna e Benessere Animale, Legambiente Onlus)
- ‘Il valore ambientale dei domini collettivi in Italia e il loro riordino legislativo’ – Stefano Lorenzi (Vice-Presidente della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva);
- ‘La gestione ambientale dell’Area di Riequilibrio Ecologico Il Torrazzuolo’ - Alberto Reggiani (Presidente della Partecipanza Agraria di Nonantola).

### **Workshop**

Il workshop *Valorizzare i domini collettivi per la realizzazione del programma Natura 2000* si tiene il 13 dicembre 2018, dalle ore 14:00 alle 18:00 presso il Palazzo Comunale di Cremona. Ha lo scopo di permettere lo scambio di esperienze tra diversi campi professionali per pianificare un’azione concertata in grado di migliorare la capacità dei domini collettivi di impegnarsi nella conservazione della biodiversità.

## Organizzatori e partecipanti

Il workshop è promosso da un gruppo di esperti dell'ICCA Consortium e dalla Partecipanza Agraria di Nonantola: Marco Bassi (Università degli Studi di Palermo e ICCA Consortium), Alberto Reggiani (Partecipanza Agraria di Nonantola), Chiara Ansaloni (Partecipanza Agraria di Nonantola), Antonino Morabito (Legambiente e ICCA Consortium), Grazia Borrini-Feyerabend (ICCA Consortium).

Partecipano rappresentanti degli enti di gestione dei domini collettivi, delle loro associazioni di rappresentanza, associazioni ambientaliste, accademici, esperti del settore e altre persone interessate.

## Contenuto

Il workshop si svolgerà con l'ausilio di tecniche atte a:

- favorire l'identificazione e l'analisi critica delle politiche regionali, nazionali ed europee, al fine di identificare opportunità di *advocacy* ai diversi livelli;
- identificare carenze conoscitive al fine di definire le opportune linee e strategie di ricerca in Italia e in Europa;
- identificare problemi nella capacità gestionale dei domini collettivi rispetto ai programmi europei, nazionali e regionali.

In aggiunta alle questioni specifiche che emergeranno nel corso della prima parte del workshop, verranno approfondite anche le seguenti tematiche, identificate in precedenti workshop e studi:

- potenzialità dei domini collettivi per il programma Natura 2000 e del Programma Natura 2000 per i gestori dei domini collettivi;
- possibilità di sviluppare una linea di conservazione ambientale che prescindano dal Programma Natura 2000;
- rivitalizzazione dei domini collettivi e sensibilizzazione delle comunità locali.

## Principali riferimenti bibliografici

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.

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, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips and T. Sandwith. 2013. *Governance of Protected Areas: From understanding to action*, IUCN Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, Gland (Switzerland).

Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi and T. Sandwith. 2014. *A primer on governance for protected and conserved areas*, Stream on Enhancing Diversity and Quality of Governance, 2014 IUCN World Parks Congress. Gland, Switzerland: IUCN.

CNPD. 2011. "Un altro modo di possedere", Brochure della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva. [https://www.demaniocivico.it/public/public/Doc\\_Sezione\\_03/211.pdf](https://www.demaniocivico.it/public/public/Doc_Sezione_03/211.pdf)

- Di Genio, Giuseppe, e Luciano De Vita. 2005. "Promozione degli usi civici e tutela ambientale". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):147-156.
- Frascaroli, Fabrizio 2013. "Catholicism and Conservation: The Potential of Sacred Natural Sites for Biodiversity Management in Central Italy". *Human ecology*, 41 (4), pp. 587-601.
- Favero, M., Gatto, P., Deutsch, N., Pettenella, D. 2016. Conflict or synergy? Understanding interaction between municipalities and village commons (regole) in polycentric governance of mountain areas in the Veneto Region, Italy. *International Journal of the Commons*. 10 ( 2 ), pp. 821–853.
- 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'.
- Graziani, Carlo Alberto. 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 statutale". In *I demani civici e le proprietà collettive: Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, 13-30. Padova: CEDAM.
- Kothari, A., C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, and H. 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.
- Nervi, Pietro. 2008. "Istituti regolieri e protezione della natura". *Archivio Scialoja-Bolla* (1): 59-80.
- Grossi, Paolo. 2017 (1977). *Un altro modo di possedere*. Milano: Giuffrè.
- Postiglione, Amedeo. 2007. "Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la biodiversità". *Archivio Scialoja-Bolla* (1):69-78.