

PIERMARIA CORONA (*) - SILVIA DE PAULIS (**) - DANIELE DI SANTO (**)
FEDERICO ROGGERO (***) - FRANCESCA BOTTALICO (****) - DIEGO GIULIARELLI (*****)
CHIARA LISA (*****) - ALESSANDRO QUATRINI (*****) - VALERIO QUATRINI (*****)
ANTONIO TOMAO (*****) - BARBARA FERRARI (*****)(°)

TERRE CIVICHE NELLE AREE PROTETTE: LA CARTA DEGLI USI CIVICI DEL PARCO NAZIONALE DEL GRAN SASSO E MONTI DELLA LAGA

(*) Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, Forestry Research Centre, Arezzo.

(**) Ente Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga, Servizio Agro Silvo Pastorale, Assergi - L'Aquila.

(***) Dipartimento della facoltà di Giurisprudenza, Università di Teramo, Teramo.

(****) Dipartimento di Gestione dei Sistemi Agrari, Alimentari e Forestali, Università di Firenze.

(*****) Dipartimento per l'Innovazione nei sistemi Biologici, Agroalimentari e Forestali, Università della Tuscia, Viterbo.

(°) Autore corrispondente; barbara.ferrari@unitus.it; tel. 0761 357405.

Con il termine “usi civici” sono indicati i diritti di godimento delle terre spettanti ai membri di collettività organizzate in un ordinamento politico-amministrativo. Il valore ambientale, in particolare di protezione e conservazione del paesaggio, è riconosciuto dalla legge quadro sulle aree protette che, all'interno dei Parchi Nazionali, salvaguarda “i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali”. La mancanza di indicazioni in merito alla risoluzione di eventuali problematiche derivate dall'esercizio di tali diritti in aree sottoposte a un elevato grado di tutela (zone A e B) può generare conflitti di interesse e dissenso da parte delle popolazioni locali nei confronti dell'Ente Parco. Le proposte operative presentate in questa nota per contemperare un efficiente sistema di protezione dell'ambiente con l'esercizio dei diritti civici sono implementate nel contesto territoriale del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, dove oltre il 50% del territorio proposto per l'inserimento in zona A è soggetto a uso civico. Le opzioni esposte si identificano principalmente con la concessione, regolamentata, degli usi in zona A oppure con il mutamento di destinazione e sono scaturite dall'elaborazione della Carta degli Usi Civici, innovativo strumento di supporto alla pianificazione forestale che, elaborata su base catastale, ha permesso di incrociare i dati derivanti dalle verifiche demaniali con quelli della zonizzazione e di altre mappe tematiche operative presso il PNGSML. Data la possibilità di interfacciarsi con altri strati informativi, la Carta degli Usi Civici assume particolare rilevanza anche per la redazione/revisione del piano del Parco e rappresenta uno strumento di supporto alla gestione ordinaria del territorio.

Parole chiave: uso del suolo; gestione forestale; Italia.

Key words: land use; forest management; Italy.

Citazione - CORONA P., DE PAULIS S., DI SANTO D., ROGGERO F., BOTTALICO F., GIULIARELLI D., LISA C., QUATRINI A., QUATRINI V., TOMAO A., FERRARI B., 2013 – *Terre civiche nelle aree protette: la Carta degli Usi Civici del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga*. L'Italia Forestale e Montana, 68 (6): 295-304. <http://dx.doi.org/10.4129/ifm.2013.6.02>

1. INTRODUZIONE

Il termine “usi civici” indica i diritti di godimento delle terre spettanti ai membri di collettività organizzate in un ordinamento politico-amministrativo. L'espressione indica

con precisione il contenuto del diritto, consistente nella facoltà di usare terre altrui (*usus*, e non *dominium*), ed individua la condizione che conferisce la titolarità, ossia l'essere cittadino di un Comune (*civis*). Gli usi più comuni esercitati su terre a vocazione agricola, ovvero

boschiva o pascoliva, consistono nel diritto di raccogliere legna, portare bestie al pascolo, attingere acqua, seminare, e simili.

Il termine “usi civici” sottende due situazioni, che vengono di solito tenute distinte, sebbene presentino caratteri omogenei tra loro: gli usi civici sulla proprietà privata (“terre private gravate”) contrassegnano i diritti reali perpetui di godimento delle popolazioni di un Comune su terre di privato possesso, anticamente di qualità feudale o ecclesiastica; le terre dei Comuni soggette agli usi civici (“demani civici”) sono costituite dagli antichi demani universali all’uso delle quali hanno diritto, del pari, i residenti del Comune. Accanto a queste forme di appartenenza, ma differenti da esse, si collocano le proprietà collettive “chiuse”, o “comunità famigliari”, tipiche dell’arco alpino, che indicano terreni al cui godimento sono ammessi i soli discendenti degli abitanti originari.

La legge 16 giugno 1927, n. 1766, che costituisce il testo normativo fondamentale in materia, ha proceduto al riordinamento delle terre gravate da usi civici, avviandone il processo di liquidazione per quanto riguarda i terreni privati, e garantendo il mantenimento dei “demani civici” applicando a essi un particolare regime giuridico unificato, che peraltro non tiene conto di alcune peculiarità consolidate nelle diverse tradizioni locali dell’Italia. Alle terre civiche sono riconosciute giuridicamente caratteristiche di indivisibilità, inalienabilità, inusucapibilità, nonché il vincolo perpetuo alla destinazione agro-silvo-pastorale. Tali caratteristiche avvicinano il regime giuridico delle terre civiche a quello delle terre demaniali in senso proprio, di cui i “demani civici” riprendono anche il nome, senza però identificarsi del tutto con esse, e rendono questi territori di grande interesse per l’intera collettività locale e nazionale. In particolare, secondo i dettami della legge del 1927, i terreni classificati “utilizzabili come bosco o pascolo permanente” sono considerati beni a destinazione forestale e quindi sottoposti anche alle leggi di settore.

L’estensione degli usi civici è contrassegnata nel tempo da una continua regressione concomitante al mutamento delle condizioni economiche e al progressivo abbandono di

un’economia di sussistenza. I beni civici presenti storicamente sul territorio sono stati, in vario modo e più o meno legittimamente, quasi tutti dispersi e privatizzati: si stima che al momento della formazione del Regno d’Italia la proprietà e i diritti collettivi interessassero non meno dell’80% del territorio nazionale, mentre attualmente si stima che la percentuale di terre gravate da usi civici riguardi tra il 10 e il 15% del territorio nazionale (CARLETTI, 2006).

Peraltro, a fronte del progressivo declino degli usi civici come diritti reali con contenuto economico, agli stessi è stato, in tempi recenti, riconosciuto specifico valore ambientale, sancito dapprima dalla legge Galasso (L. 431/1985) e poi dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (DLgs. 42/2004), derivante dal riconoscimento del ruolo di primo piano che gli usi hanno svolto e possono continuare a svolgere nel plasmare e conservare il paesaggio italiano (Corte costituzionale, sentenza 46/1995).

Inoltre, la rilevanza ambientale delle terre assoggettate a usi civici, in particolare per la protezione che detti usi sono in grado di assicurare, fonda anche la previsione dell’Art. 11, comma 5, della legge quadro sulle aree protette (L. 394/1991), che fa espressamente salvi “i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali”. Il coordinamento di questa previsione con la zonizzazione del territorio, prevista dalla stessa legge quadro all’Art. 12, può però generare, soprattutto nelle zone a maggior grado di tutela (zone A e B), conflitti di interessi e la conseguente opposizione da parte delle popolazioni locali.

La pianificazione e la gestione forestale rappresentano gli strumenti per definire, caso per caso, gli interventi necessari a conseguire gli obiettivi previsti dalla L. 394/1991, in relazione alla zonizzazione delle aree protette e alle connesse specifiche finalità di governo del territorio nonché agli obiettivi operativi proposti e condivisi dai portatori di interesse (CORONA *et al.*, 2011). In questa prospettiva è necessario mettere a punto strumenti che possano coniugare la gestione produttiva dei beni soggetti agli usi civici con la loro gestione conservativa, in una logica di sostenibilità nel lungo periodo.

Di particolare interesse per individuare soluzioni alle problematiche connesse all'esercizio degli usi civici sui territori forestali e pascolivi inclusi in aree protette è il caso del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga (PNGSML), caratterizzato da un'ampia diffusione di questi diritti reali, in particolare nelle zone forestali e pascolive a più elevato grado di tutela (v. § 4).

Obiettivo specifico di questa nota è di presentare proposte operative per la valutazione dell'applicabilità dei vincoli ambientali sui terreni gravati da diritti reali e usi civici nel caso di interventi selvicolturali e di redazione di piani di assestamento forestale nel PNGSML. Le proposte sono scaturite dall'elaborazione di un innovativo strumento di supporto alla pianificazione forestale: la Carta degli Usi Civici, che, elaborata su base catastale, ha permesso di incrociare i dati derivanti dalle verifiche demaniali, svolte in sede regionale, con quelli di altre mappe tematiche presenti e utilizzate presso il PNGSML.

2. MATERIALI E METODI

La predisposizione di linee guida operative per la gestione forestale non può prescindere dai diritti delle popolazioni locali, salvaguardati, come si è visto, dalla stessa legge quadro sulle aree protette. In questo ambito le esperienze maturate nei Parchi Nazionali restituiscono una panoramica sulle modalità di integrazione degli usi civici con l'istituzione di un'area protetta. Pertanto, in una prima fase del lavoro (v. § 3) sono stati esaminati i riferimenti agli usi civici e alla loro tutela e regolamentazione all'interno dei documenti istitutivi e pianificatori dei Parchi Nazionali italiani (decreto istitutivo del Parco, piano del Parco, regolamento, ecc.).

Per quanto riguarda il PNGSML, al fine di verificare l'effettiva estensione e ubicazione delle terre gravate è stata acquisita la documentazione amministrativa e giurisdizionale attestante l'esistenza di usi civici, in particolare verifiche demaniali, sentenze, ordinanze e provvedimenti amministrativi definitivi successivi alle verifiche. I dati così ricavati sono stati

utilizzati per l'elaborazione della Carta degli Usi Civici.

Il PNGSML si estende su un vasto territorio (quasi 150 km²), comprendente 44 Comuni ricadenti in tre Regioni ed è coperto per oltre il 50% da formazioni forestali. Dall'analisi condotta è emerso come solamente alcuni Comuni disponevano di verifica demaniale recente; molti avevano una verifica in corso e in questi casi è stato fatto riferimento a relazioni e dati conservati negli Archivi di Stato, mentre 6 Comuni non presentavano verifica demaniale, né antica, né recente. Nei 38 Comuni con verifica demaniale, che coprono l'87% della superficie totale del PNGSML, sono state cartografate tutte le particelle catastali gravate da usi civici.

Operativamente, si è proceduto in ambiente GIS all'individuazione e digitalizzazione sulle mappe catastali delle particelle gravate (scala nominale 1: 2.000) e all'assegnazione a ciascuna di esse della rispettiva tipologia di uso individuata dalle verifiche demaniali: (i) demanio libero; (ii) terreni da legittimare, cioè terre occupate abusivamente di cui può essere regolarizzata la proprietà in quanto l'utente ha introdotto significative migliorie al fondo; (iii) terreni da reintegrare, ovvero terre da restituire ai Comuni poiché occupate abusivamente e senza apporto di migliorie; (iv) demanio occupato, che indica terreni occupati abusivamente, di cui però non sono disponibili documenti che permettano di includerli in una delle precedenti categorie. Il prodotto ottenuto è un database cartografico nel sistema di riferimento UTM33N (Datum WGS84), con *output* disponibile in formato *shapefile*.

Infine, attraverso la raccolta e la disamina dei documenti regolamentari vigenti nei Comuni del PNGSML, e predisposti ai sensi del R.D. 332/1928, è stata verificata l'effettiva implementazione degli usi civici mappati.

3. REGOLAMENTAZIONE DEGLI USI CIVICI NEI PARCHI NAZIONALI

Nel rispetto della normativa nazionale (L. 1766/1927; L. 394/1991), tutti i Parchi tutelano gli usi civici sul proprio territorio consen-

tendone l'esercizio. Tuttavia, questi diritti sono affrontati in maniera diversificata negli strumenti normativi delle singole realtà: in Tabella 1 sono riportate le proposte e/o indicazioni per la regolamentazione degli usi civici reperibili nei documenti istitutivi e pianificatori dei 23 Parchi Nazionali italiani (escluso il PNGSML). Sono qui di seguito brevemente indicate, a scopo esemplificativo, alcune delle modalità concretamente applicate per detta regolamentazione.

Nel Parco Nazionale dei Monti Sibillini lo statuto attribuisce al consiglio direttivo il potere di deliberare sulle istanze per la liquidazione degli usi civici, mentre nei territori del Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi e del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna gli utenti dei beni di uso civico godono di minori limitazioni nella raccolta dei funghi, secondo quanto disciplinato da specifico regolamento. Nel Parco Nazionale dell'Aspromonte i riferimenti agli usi civici sono contenuti in tre documenti: decreto istitutivo, norme di attuazione del piano del Parco e regolamento del Parco; in particolare, l'articolo 37 di quest'ultimo documento fa espressamente riferimento al rapporto tra gli usi civici e la zonazione del territorio indicando per il diritto di legnatico in zone classificate come B, C e D i limiti massimi previsti dagli usi civici; nelle aree a riserva integrale si rimanda invece alle norme di attuazione che prevedono "il divieto di prelievo e di utilizzo delle risorse naturali biotiche ed abiotiche fatta eccezione nei casi di assoluta necessità per il benessere delle popolazioni locali e per il miglioramento della Riserva".

Altre soluzioni per garantire i diritti della popolazione residente e al tempo stesso perseguire l'obiettivo di tutela ambientale sono proposte nel Parco Nazionale Abruzzo Lazio e Molise: nelle zone di riserva integrale in cui ricadono diritti di uso civico è prevista la possibilità per l'Ente Parco di assumere in gestione diretta tali aree, tramite il pagamento di un canone di affitto, oppure, in alternativa, di procedere alla liquidazione degli usi civici; il pascolo e la raccolta della legna secca a terra sono consentiti nelle zone B, assieme al taglio degli alberi in piedi purché destinato all'approvvigionamento di legna da ardere per la popolazione residente.

Infine, nel Parco Nazionale dell'Alta Murgia le norme tecniche di attuazione del piano del Parco includono il recupero e la valorizzazione delle terre civiche tra le tematiche di valore strategico che richiedono una più approfondita valutazione tecnica di intervento e gestione, specificata in progetti speciali a integrazione e supporto della normativa del Parco.

4. USI CIVICI NEL PNGSML

La sovrapposizione della Carta degli Usi Civici (v. § 2) con altre cartografie tematiche operative presso il PNGSML, quali la carta di uso del suolo, la carta dei tipi forestali e la carta della zonazione del Parco (in fase di approvazione), ha permesso di interpretare la tipologia del diritto e di quantificare la superficie soggetta a usi civici nelle zone a diverso grado di tutela. Dai dati ricavati dalla suddetta sovrapposizione è riportata qui di seguito una breve analisi relativa al territorio del Parco finora mappato (38 Comuni su 44). I diritti di uso civico si estendono complessivamente su 50.792 ha, corrispondenti al 41% del territorio dei Comuni mappati (Figura 1). La percentuale di superficie gravata è variabile da Comune a Comune: in 19 di essi supera il 50%, con valori oltre l'80% per i Comuni di Carapelle Calvisio, Ofena, Farindola, Civitella del Tronto e Pietracamela.

Il demanio libero è nettamente prevalente in termini di superficie occupando oltre l'82% di quella gravata; i terreni da legittimare e i terreni da reintegrare rappresentano invece, rispettivamente, il 7% e il 9%; poco più dell'1,5% è attribuito al demanio occupato (Tabella 2).

Confrontando la Carta degli Usi Civici con la mappa di uso del suolo, si rileva la prevalenza di tali diritti su terreni boscati (quasi la metà di tutte le terre gravate), mentre prati e pascoli interessati da usi civici coprono circa il 30%. Di relativa importanza sono anche gli arbusteti che rappresentano oltre il 13% delle aree gravate da uso civico. L'incidenza di zone rocciose, prevalentemente coincidenti con gli ambienti di alta quota (a esempio, zona sommitale del Gran Sasso), è pari al 4%. Questo tipo di analisi offre una possibile interpretazione della ti-

Tabella 1 – Stato della pianificazione nei Parchi Nazionali italiani e riferimenti agli usi civici.

<i>Parco Nazionale</i>	<i>Decreto Istitutivo del Parco</i>	<i>Piano del Parco</i>	<i>Regolamento del Parco</i>	<i>Statuto del Parco</i>	<i>Riferimenti agli usi civici</i>
<i>Gran Paradiso</i>	1922	x	x		Regolamento del Parco Art. 72
<i>Abruzzo Lazio e Molise</i>	1923	x	x	x	
<i>Stelvio</i>	1935	x		x	
<i>Monti Sibillini</i>	1990	in approvazione		x	Statuto del Parco Art. 14
<i>Dolomiti Bellunesi</i>	1993	x		x	Piano del Parco Regolamento provvisorio per la raccolta funghi (Art.1)
<i>Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna</i>	1993	x		x	Piano del Parco All.11: Attività forestali Regolamento raccolta funghi
<i>Val Grande</i>	1993	x			Deliberazione del Consiglio Direttivo Art.8
<i>Aspromonte</i>	1994	x	x	in approvazione	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3; Regolamento del Parco (Artt. 37, 48) Norme di Attuazione (Art. 12)
<i>Vesuvio</i>	1995	x		x	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3
<i>Gargano</i>	1995	in approvazione			Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3
<i>Majella</i>	1995	x	in approvazione	x	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 4
<i>Cilento e Vallo di Diano</i>	1995	x		x	Norme di attuazione del Piano del Parco Art. 14 Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3
<i>Cinque Terre</i>	1996			x	
<i>Arcipelago de La Maddalena</i>	1996			x	Decreto Istitutivo, Allegato A
<i>Arcipelago Toscano</i>	1996	x		x	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 4
<i>Pollino</i>	1997	in approvazione		x	
<i>Golfo di Orosei e Gennargentu</i>	1998				
<i>Appennino Tosco-Emiliano</i>	2001	in approvazione			
<i>Asinara</i>	2002	x		x	
<i>Sila</i>	2002	in approvazione		x	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3
<i>Alta Murgia</i>	2004	in approvazione	in approvazione Regolamento delle attività forestali	in approvazione	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3
<i>Circeo</i>	2005			x	Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Art. 3
<i>Appennino Lucano Val d'Agri Lagonegrese</i>	2007				Decreto Istitutivo, misure di salvaguardia Artt. 2, 3

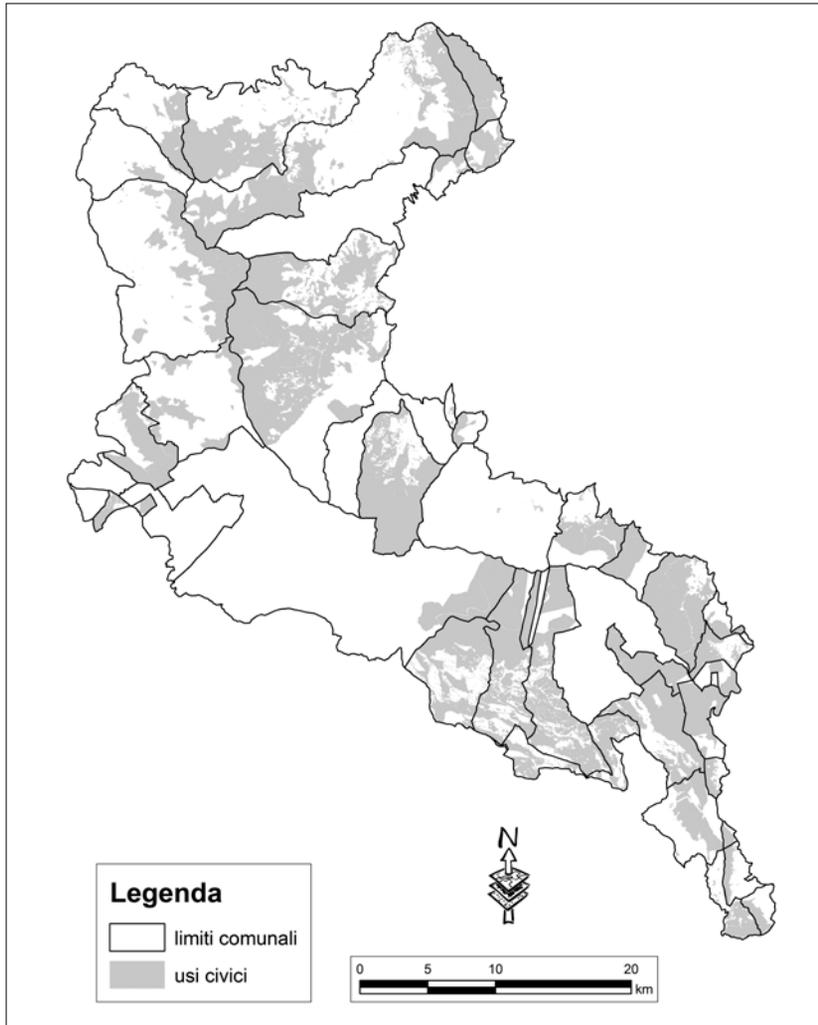


Figura 1 – Carta delle terre gravate da uso civico nel territorio del PNGSML (38 Comuni mappati su 44).

pologia del diritto presente sui territori gravati, non specificata in sede di verifica demaniale: si suppone infatti che sui terreni boscati il diritto di legnatico sia l'uso civico ordinario, così come il diritto di pascolo è quello prevalentemente esercitato nelle aree a prateria.

L'incrocio con la carta dei tipi forestali del PNGSML individua la faggeta come il tipo maggiormente gravato da uso civico (47% della superficie complessiva). Le formazioni forestali a prevalenza di querce (*Quercus cerris* L., *Quercus pubescens* Willd.) risultano gravate per circa il 12% della loro superficie, così come gli ostrieti.

La sovrapposizione della Carta degli Usi Ci-

vici con la carta della zonazione proposta per il territorio del Parco evidenzia la significativa quota di territori gravati che ricadono nelle zone a maggiore grado di protezione (Tabella 2): nella zona B ricade la maggiore superficie gravata ma in termini percentuali, rispetto alla superficie della zona, i terreni con diritto di uso civico superano ben il 50% in zona A.

5. REGOLAMENTAZIONE DEGLI USI CIVICI NEL PNGSML

Nonostante particelle gravate da uso civico siano state riscontrate in tutti i 38 Comuni

Tabella 2 – Tabella riepilogativa delle superfici (valori espressi in ha) gravate da uso civico per tipologia e nelle diverse zone (proposte) del PNGSML (38 Comuni mappati su 44).

Zona	Superficie	Superficie gravata	Demanio libero	Terreni da legittimare	Terreni da reintegrare	Demanio occupato	Altre tipologie
A	15.306	7.852	7.255	80	506	10	0
B	59.139	27.849	23.932	1.291	2.039	574	12
C	55.130	13.805	10.287	1.477	1.829	211	116
D	13.561	1.286	485	600	190	10	1
Totale	143.136	50.792	41.959	3.448	4.564	805	129

mappati, solo 12 dispongono di un apposito regolamento di esercizio del diritto. Come prevedibile (v. § 4), l'uso civico di legnatico e di pascolo sono i diritti principalmente regolamentati (Tabella 3). Con il termine legnatico [dal lat. mediev. *legnaticum*, der. del lat. *lignum* «legno»] si intende il diritto di asportare legna da boschi di proprietà altrui, in genere comunale. Il diritto di legnatico, seppure espresso con differenti modalità nei diversi Comuni secondo le tradizioni locali, prevede la raccolta di legna secca a terra, dei cimali, delle ramaglie, degli alberi schiantati o abbattuti per cause naturali, la libera raccolta di foglie secche e di fasciame ricavato da cespugli infruttiferi da parte dei cittadini residenti nel territorio comunale, ma anche il taglio del bosco per usi sia domestici che di impresa dei cittadini, secondo i regolamenti locali.

L'uso civico di pascolo (*jus pascendi*) è presente in undici regolamenti esaminati e conferisce il diritto di esercitare il pascolo delle greggi o delle mandrie su terre del Comune, da parte delle popolazioni del Comune stesso o di un altro Comune territorialmente determinato. La concessione delle terre può avvenire dietro pagamento di un canone annuo (fida-pascolo), eventualmente differenziato in relazione alla zona di pascolamento e alla specie introdotta. Il numero di capi ammessi al pascolo nei territori gravati da uso civico è stabilito in relazione alla specie, compatibilmente con l'estensione e la produttività dei pascoli stessi. Anche in questo caso, comunque, il diversificato esercizio del pascolo da Comune a Comune trae origine dalle tradizioni pastorali locali.

Risultano regolamentate anche altre forme

di uso civico, esercitate meno frequentemente: raccolta di prodotti spontanei della terra (frutti, ghiande, vimini, funghi, ecc.); semina; spigolare; cava; abbeveraggio del bestiame; fabbrica per abitazioni; caccia e pesca.

6. PROPOSTE OPERATIVE

La interdipendenza tra attività antropica e ambiente naturale ha contribuito e contribuisce in maniera essenziale alla costruzione del paesaggio e al mantenimento del patrimonio culturale e naturale nel nostro Paese: anche il paesaggio forestale italiano è interpretabile come il risultato delle modifiche apportate dall'uomo alla vegetazione naturale in una precisa sequenza storica di aspetti culturali e colturali.

Questa concezione è stata ripresa dalla L. 394/1991 che, se da un lato subordina gli interessi pubblici e privati alla protezione della natura, proibendo le attività suscettibili di compromettere il paesaggio o gli ambienti naturali protetti (DI PLINIO, 1994), dall'altro riconosce nella definizione degli obiettivi istitutivi e gestionali dei Parchi Nazionali il ruolo svolto dall'uomo nel plasmare il paesaggio e, in particolare, indica le attività agricole e forestali quali opere di conservazione e di recupero ambientale del territorio. Le attività agro-silvo-pastorali tradizionali, esercitate da secoli sul territorio quali quelle oggetto di uso civico, possono continuare ad assicurare la conservazione della natura così come essa è pervenuta fino a oggi e pertanto sono meritevoli di salvaguardia anche all'interno di un'area protetta.

Tuttavia la L. 394/1991 non fornisce indicazioni in merito alla risoluzione di eventuali problematiche dovute all'esercizio dei diritti di uso civico in aree alle quali viene attribuito un elevato grado di tutela: si genera così una condizione di possibile conflittualità, sia in termini giuridici sia di consenso da parte della collettività, soprattutto dove la conservazione della natura è più cogente. Una problematica di questo tipo è particolarmente evidente per il PNGSML, dove la presenza di terre gravate da uso civico nelle zone A e B, cioè a più elevato grado di tutela, è molto significativa. L'analisi degli strumenti di pianificazione dei Parchi Nazionali italiani mostra come questo tipo di problematica non sempre sia affrontata nei documenti di piano o di regolamento o di norme di attuazione e peraltro, dove lo è, sono adottati approcci operativi diversificati. Va inoltre rilevato che le differenziate modalità di esercizio dei diritti di uso civico anche all'interno del territorio di uno stesso Parco, in relazione alla specificità dei regolamenti comunali così come avviene nel PNGSML, se da una parte evidenziano lo stretto legame tra usi civici e territorio, come espressione di aspetti socioculturali della collettività locale che trae utilità da questo legame, dall'altra possono porre obiettivi difficili per l'Ente Parco ai fini di una gestione dell'area protetta secondo una visione unitaria e coordinata.

Alla luce dei risultati ottenuti, le opzioni possibili per contemperare un efficiente sistema di protezione dell'ambiente con i diritti civici all'interno del PNGSML si identificano con la concessione, regolamentata, degli usi in zona A oppure con il mutamento di destinazione.

La conformazione del territorio in riserva integrale (zona A) si traduce nella conservazione dell'ambiente naturale "nella sua integrità" (L. 394/91 Art. 12, comma 2, lett. a). Sotto il profilo legislativo l'interpretazione dottrinale di tale comma non esclude totalmente le attività antropiche da queste aree, soprattutto se queste non mutano la destinazione delle terre, ma anzi possono concorrere alla conservazione dell'ambiente stesso, proprio come nel caso dell'esercizio degli usi civici (ABRAMI, 2000). L'opzione di mantenimento degli usi civici in zona A è

peraltro spesso supportata pragmaticamente dalla presenza di porzioni di territorio non facilmente accessibili, in cui il diritto di uso civico pur essendo presente non è realmente godibile da parte dell'utente e della collettività. Queste condizioni determinano una presenza antropica sul territorio a maggiore grado di tutela di fatto poco rilevante ma, al tempo stesso, la salvaguardia dell'accesso da parte della collettività per l'esercizio dei diritti può favorire un più ampio consenso nei confronti dell'Ente Parco. In ogni caso, è auspicabile far conseguire alla scelta di mantenere gli usi civici anche in zona A un regolamento appositamente predisposto. A tal fine si può anche prospettare l'unificazione della gestione dei diritti di uso civico in una sorta di regolamento unico di uso civico per le proprietà silvo-pastorali nell'intero territorio del Parco. Se gestiti in modo coordinato, gli usi civici possono infatti rappresentare un valore aggiunto nella politica di conservazione attuata da un Parco: in una ottica integrata si potrebbero, a esempio, effettuare i tagli per il soddisfacimento del diritto di uso civico di legnatico nelle aree dove sono necessari interventi fitosanitari e/o di recupero e favorire al contempo una maggiore rotazione delle superfici assegnate.

Laddove il Parco intenda la riserva integrale come area completamente preclusa alle attività dell'uomo (a esempio, i soprassuoli forestali vetusti) l'opzione perseguibile si identifica con il mutamento di destinazione. Nel caso del PNGSML, questo procedimento, ai sensi della L. 1766/1927 e della L.R. 25/1988 (Regione Abruzzo), si conclude con provvedimento autorizzativo della Regione a cui segue un contratto di concessione a favore dell'Ente Parco, che prevede il versamento di un canone al Comune titolare del demanio. Questa soluzione consente il godimento in esclusiva da parte dell'Ente dell'area tutelata che può così essere specificatamente dedicata a finalità naturalistiche. D'altra parte questa soluzione può risultare eccessivamente onerosa, soprattutto se adottata per tutto il territorio ricadente in zona A su cui sono presenti diritti di uso civico. Pertanto, previo accordo tra Ente Parco e Comune, il canone in denaro può essere convertito in agevolazioni

Tabella 3 – Regolamenti sugli usi civici nei Comuni del PNGSML.

<i>Comune</i>	<i>Normativa uso civico</i>	<i>Uso civico</i>
Calascio (AQ)	Regolamento e capitolato d'oneri per l'utilizzazione dei pascoli montani dei comuni ed altri enti (1963)	Pascolo
Castel del Monte (AQ)	Regolamento per il godimento dei beni comunali incolti	Pascolo
Castelvecchio Calvisio (AQ)	Regolamento comunale per la vendita delle erbe vegetanti nei pascoli comunali	Pascolo
Pizzoli (AQ)	Regolamento monticazione (2006)	Pascolo
Santo Stefano di Sessanio (AQ)	Regolamento comunale per la vendita delle erbe vegetanti nei pascoli comunali	Pascolo
Villa Santa Lucia degli Abruzzi (AQ)	Regolamento comunale per la vendita delle erbe vegetanti nei pascoli comunali (2005)	Pascolo
Pietracamela (TE) Frazione di Intermesoli	Statuto e regolamento dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico dell'Antica Università di Intermesoli ASBUC	Pascolo, legnatico, semina, cava, fabbrica per abitazioni, caccia e pesca, raccolta prodotti spontanei della terra (vimini, ghiande, castagne...), spigolare
Pietracamela (TE)	Regolamento per l'esercizio degli usi civici e dell'uso dei pascoli sui beni demaniali	Legnatico, pascolo, raccolta prodotti spontanei della terra (erbe, castagne...), uso delle acque per abbeveraggio del bestiame
Crognaleto (TE)	Regolamento per l'esercizio dei diritti di uso civico dei beni demaniali (1929)	Pascolo, legnatico, semina
Cortino (TE)	Testo unico del regolamento sugli usi civici omologato e reso esecutivo dal Prefetto Regio Commissario Ripartitore il 25/04/1920	Pascolo, legnatico, semina
Fano Adriano (TE)	Regolamento per l'esercizio degli usi civici comunali	Legnatico, pascolo
Carpineto della Nora (PE)	Regolamento per l'assegnazione dell'uso civico legnatico ai naturali di Carpineto della Nora	Legnatico

a vantaggio delle comunità locali: a esempio, l'Ente Parco può ridurre le limitazioni per l'esercizio degli usi civici in zona B, oppure farsi carico della manutenzione dei sentieri nella zona di riserva integrale, della regimazione delle acque o della gestione dei boschi demaniali.

Le soluzioni proposte possono essere adottate in modo differenziato: qualora siano presenti emergenze naturalistiche di particolare rilievo l'accesso all'area, anche per esercitare il diritto di uso civico, potrebbe essere precluso attivando la procedura del mutamento di destinazione; in altri siti, pur ricadenti in zona A, ma dove la conservazione dell'ambiente natu-

rale non è giudicata a rischio, possono essere mantenuti, seppure regolamentati, gli usi civici tradizionali. In questa prospettiva la Carta degli Usi Civici risulta uno strumento indispensabile per identificare tra le aree a maggiore valenza floristica e faunistica in zona A quelle gravate da diritti di uso civico, al fine di implementare opzioni calibrate caso per caso.

La Carta degli Usi Civici assume, in conclusione, particolare importanza anche per la redazione/revisione del piano del Parco: essa rappresenta infatti uno strumento di sintesi per supportare la definizione dei limiti della zonazione che individuino in maniera adeguata le

aree dove è effettivamente indispensabile un regime di tutela integrale così da limitare al minimo la presenza di terreni soggetti a uso civico in zona A. Data la possibilità di interfacciarsi con altri strati informativi, la Carta degli Usi Civici rappresenta inoltre un valido supporto nella gestione ordinaria per la risoluzione di questioni puntuali sull'uso del territorio che quotidianamente vengono poste all'attenzione dell'Ente Parco.

RINGRAZIAMENTI

Si ringrazia il direttore del PNGSML, dr. M. Maranella, per lo stimolo alla realizzazione del presente lavoro e il presidente dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, prof. O. Ciancio, per la supervisione scientifica.

SUMMARY

Commons within areas designated for nature conservation: the map of commons of the Gran Sasso and Monti della Laga National Park

Commons are land use rights, such as collecting fallen wood for firewood, grazing livestock, picking mushrooms

etc., belonging to local community's members. The Italian framework law on areas designated to nature conservation (National Law 394/1991) preserves "commons of local communities" as important tools for managing landscape also within National Parks. However, under strictly protected areas (like those areas labeled as A and B zones) the commons could cause conflict of interests and social disagreement with the Park authority. This paper reports some suggestions for solving this problem with reference to the Gran Sasso and Monti della Laga National Park as a case study, where common lands cover over 50% of the A zone territory. The controlled grant of the commons or land use rights change are the main relevant options. Their implementation can be aided by the Map of Commons, an innovative tool to support forest planning, based on material relating to the history of common lands. The map can be combined, under a GIS environment, with available thematic layers in order to edit the Park masterplan but also to support the landscape management.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMI A., 2000 – *Il regime giuridico delle aree protette*. Giappichelli, Torino.
- CARLETTI F., 2006 – *Gli usi civici come problema sociale irrisolto della modernità*. On line: http://ariannaeditrice.it/articolo.php?id_articolo=1661
- CORONA P., BARBATI A., FERRARI B., PORTOGHESI L., 2011 – *Pianificazione ecologica dei sistemi forestali*. Compagnia delle Foreste, Arezzo.
- DI PLINIO G., 1994 – *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*. Utet, Torino.