

«*Volgiti indietro, e tien lo viso chiuso:  
che se il Gorgon si mostra, e tu il vedessi,  
nulla sarebbe del tornar mai suso*»

(Dante Alighieri, canto IX, Inferno)

«*Il sogno a occhi aperti (...)  
è essenzialmente rivolto a una vita migliore nel futuro*»

(E. Bloch, Speranza e utopia)

## Gli usi civici e la nuova dimensione paesaggistico ambientale. Piccolo sogno a occhi aperti?

*Paola Piras\**

### 1. *Premessa. Tra dubbio e mito*

Negli ultimi anni l'Unione europea ha stimolato azioni e strategie funzionali al contrasto del degrado ambientale. In questo contesto si inserisce il *Next generation Eu* e il conseguente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con il quale l'Italia ha pianificato gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei. Il PNRR tra i diversi stimoli di approfondimento suscitati, si è rivelato occasione per riflettere, ancora una volta, sul rapporto interesse pubblico/usi civici al fine di cogliere il filo che lega la triangolazione singolo-terra-comunità.

È vero, infatti, che l'uso civico, storicamente, ha espresso la sua dimensione di strumento utile allo sviluppo culturale, economico sociale, ambientale, delle comunità locali. È, altrettanto, vero che la misura 2 del PNRR tende a favorire la transizione economica verso modelli economici con una più accentuata sostenibilità ambientale e sociale.

Proprio questo è l'anello di congiunzione; l'occasione per ripensare l'istituto degli usi civici.

\* Professoressa ordinaria di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Cagliari.

Il percorso al quale si guarda muove dalla rilettura del passato al fine di cogliere l'attualità e l'evoluzione della loro funzione, per valutare se, e quanto, l'istituto possa essere ascritto alle richiamate misure tese a sostenere la transizione digitale e la tutela del paesaggio in un'ottica di gestione sostenibile delle aree.

Per capire, come e quanto, nell'uso civico si confrontino i valori della nostra Costituzione e la persona; per dare risposte al dubbio se, come e quanto, l'istituto sia stato capace di evolvere in linea con il dinamismo della società e rafforzare la propria funzione di cura dell'interesse pubblico in questa nuova dimensione paesaggistico ambientale<sup>1</sup>.

È, così, maturata la curiosità intellettuale sull'accostamento degli usi civici al mito di Medusa; il dubbio sulla sua valenza, in passato e nell'oggi.

Nel 1917 Giovanni Curis scriveva per i tipi di Jovene un importante lavoro monografico dal titolo *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia con riferimento ai Demanii comunali del Mezzogiorno. Dottrina legislazione e giurisprudenza*. Studio storico-giuridico con introduzione del Prof. Giuseppe Salvioli dell'Università di Napoli.

In esso per rappresentare le grandi difficoltà incontrate dai governi nel risolvere la questione di questi antichi usi collettivi fece, efficacemente, ricorso alla metafora degli usi civici come testa di Medusa<sup>2</sup>, unica Gorgone mortale delle tre figlie delle divinità Forkis e Keto<sup>3</sup>.

Per comprendere, oggi, l'accostamento di allora a fronte dell'attuale, nuova dimensione paesaggistico ambientale degli usi civici, ci pare utile, in premessa, soffermarsi brevemente sul mito per cogliere le ragioni del ricorso alla metafora; ma soprattutto il perché della sua obsolescenza. Muoviamo, dunque, dal mito.

<sup>1</sup> E. MORIN, *Le vie della complessità*, in G. BOCCHI, M. CERUTI (a cura di), *La sfida della complessità*, Milano, Mondadori 2010, pp. 25-36.

<sup>2</sup> Metafora ripresa, poi, nel 2009 in un convegno sugli usi civici dell'Università di Bari sfociato poi in un volume curato da F. MASTROBERTI, *La testa di Medusa, Storia e attualità degli usi civici*, Bari, Cacucci, 2012.

<sup>3</sup> Diffusamente B. LAVAGNINI, *Gorgone, ad vocem, Enc. Treccani*, Roma, vol. XVII, pp. 552-554. Le tre Gorgoni sono Steno, la forte; Euriale, quella che salta lontano; Medusa, la potente. Il nome Gorgone alluderebbe alla potenza malefica dello sguardo. I primi a riferire della potenza pietrificatrice dello sguardo di Medusa sono stati Eschilo e Pindaro.

Esiodo in *Teogonia* racconta che Poseidone si invaghì di Medusa e, trasformatosi in aquila marina, la rapì, portandola in un tempio consacrato ad Atena, dove la sedusse<sup>4</sup>.

Medusa, bellissima, con una splendida capigliatura, nascose, per vanità, il volto dietro un'egida della Dea che le inflisse una dura punizione mutando la sua meravigliosa capigliatura in un groviglio di vipere.

Venne, così, trasformata in un mostro orribile il cui sguardo pietrificava ogni creatura vivente.

Il mito, ripreso da Dante nel IX canto dell'*Inferno*<sup>5</sup>, è narrato anche da Ovidio che, nelle *Metamorfosi*, concludendo il suo IV libro racconta:

*«D'aspetto fu bellissima e anche desiderio ricolmo di gelosia per molti pretendenti,  
ma nessuna parte di lei fu più degna di sguardi dei capelli;  
ho trovato chi dice d'averli visti.  
Che il signore del mare  
l'abbia stuprata nel tempio di Minerva  
si racconta: si voltò e, con l'egida, il volto immacolato  
la figlia di Giove nascose, e perché ciò non passasse impunemente,  
la chioma della Gorgone tramutò in abietti serpenti.  
E ancora oggi, per atterrire con sacro terrore i nemici,  
tiene sullo scudo le serpi a cui diede la vita».*  
(vv. 795-803)

<sup>4</sup> ESiodo, *Teogonia* 168, (a cura di G. ARRIGHETTI), Torino, Einaudi, 2023, accenna all'attrazione che Poseidone provò per Medusa e chiude la scena con un'immagine idilliaca, quella di un amore che sboccia «su un soffice prato e sui fiori primaverili» e che, però, tragicamente, dà i suoi frutti solo quando Perseo mozza la testa del mostro. Proprio in Esiodo (*Scudo*, 230) si trova la descrizione più antica e più terribile di Medusa.

<sup>5</sup> D. ALIGHIERI, *Inferno*, IX, 52, 56-57, (a cura di V. SERMONTI), 1996, Milano, Mondadori; Virgilio e Dante hanno quasi raggiunto la città di Dite quando le tre Furie, mostri infernali, scagliano contro di loro la minaccia di Medusa, la Gorgone in grado di pietrificare all'istante chi la guarda. L'invocano perché fermi e uccida Dante e per questo la sua guida, Virgilio, gli intima di voltarsi indietro e di chiudere gli occhi, come aveva fatto l'eroe greco Perseo. Altrimenti Dante non riuscirebbe a compiere il viaggio iniziatico e a tornare indietro sulla Terra. Virgilio si premura perfino di proteggere il "sommo poeta" coprendogli gli occhi con le proprie mani purché si salvi dallo sguardo della terribile creatura.

Mito ripreso anche da Calvino<sup>6</sup> per spiegare l'importanza del saper evolvere; di non rimanere pietrificati nell'oggi e di attribuire il giusto valore alla mutazione proprio per cogliere il filo della continuità nelle trasformazioni. Un mostro dunque, con un vissuto, anche iconografico oltre che interpretativo, caratterizzato da una profonda evoluzione.

Ciò fa sì che il mito di Medusa ci induca a interrogarci sul perché del ricorso alla metafora in riferimento agli usi civici.

A ben riflettere Medusa appare come una vittima del suo destino. Da qui, secondo il nostro punto di vista, la ragione del suo accostamento agli usi civici: entrambi "spaventavano" e possono dirsi figli di una trasformazione<sup>7</sup>.

Curis, infatti, nel lavoro prima richiamato, scriveva:

*«Il problema degli usi civici è diventato la questione più importante; quella che ha provocato la rapida organizzazione dei contadini in leghe di resistenza, che tiene divisi gli animi tra le popolazioni rurali, che le agita e le spinge fino alla violenza contro le cose e le persone, che tiene occupati buon numero di funzionari e di forza pubblica. Persino le lotte elettorali amministrative e politiche sogliono impegnarsi sulla piattaforma della questione»<sup>8</sup>.*

Anche in questo caso un mostro che spaventava, dunque; ma una lettura dell'istituto nel tempo e una riflessione tra passato e presente possono aiutarci a comprendere sia l'accostamento al mito, al mostro Medusa nella sua accezione negativa, che a guardarvi nella sua accezione positiva.

<sup>6</sup> I. CALVINO, *Lezioni americane, sei proposte per il prossimo millennio*, Milano, Garzanti, 1988, volume postumo, in particolare lez. n. 1, *La leggerezza*, dove l'Autore richiama le Metamorfosi di Ovidio e utilizza il mito di Medusa per spiegare come rapportarsi nel modo corretto alle trasformazioni nella letteratura, come saperle cogliere per trovare in esse il filo della continuità. Qui riteniamo che il medesimo ragionamento possa essere applicato analogicamente per la comprensione dell'evoluzione dell'istituto giuridico degli usi civici e di una sua lettura dinamica da contestualizzare nell'evoluzione della società e delle sue regole.

<sup>7</sup> Ricordiamo che mostro deriva dal latino *monere*, ammonire, avvertire. *Monstrum*, in latino, indica una cosa straordinaria, sia in un'accezione negativa, l'essere orribile, che spaventa, che in un'accezione positiva, l'essere talentuoso, prodigioso.

<sup>8</sup> G. CURIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia con riferimento ai Demanii comunali del Mezzogiorno. Dottrina legislazione e giurisprudenza*, Napoli, Jovene, 1917; ID., *Gli usi civici*, Roma, 1928.

## 2. *L'istituto tra passato e presente. Il ruolo della giurisprudenza*

Come allora, ancora oggi, a distanza di tanti anni dalle prime leggi che li hanno disciplinati, il tema degli usi civici “agita” e stimola nuove riflessioni<sup>9</sup>. Utile, pertanto, interrogarsi sul se possa assimilarsi ancora ad un mostro, e in caso di risposta affermativa, in quale accezione; sul perché, e in quale misura.

Muoviamo dal fatto che l'istituto non può dirsi “un semplice relitto del sistema medievale, estraneo ai problemi dell'oggi”. Potrebbe, invece, per la sua complessità, essere assimilato a un mostro; proprio come Medusa apparentemente invincibile, (considerata la difficoltà a dettare una disciplina coerente e organica, capace di articolare correttamente e inequivocabilmente il rapporto Stato/Regioni e regioni ad autonomia speciale) ma, al contrario, vincibile nella misura in cui, guardando all'evoluzione storica e giuridica dell'uso civico, ci si sofferma sul suo essere divenuto strumento di tutela del territorio.

Il tema è, pertanto, attuale; foriero di un grande dibattito anche giurisprudenziale, e dell'attenzione della Corte costituzionale.

Attuale, al punto tale da essere divenuto, da tempo, oggetto di studio non solo degli storici del diritto, ma anche dei giuristi positivi; della giurisprudenza, sia civile che amministrativa, che ha contribuito a disegnare la sua dimensione ambientale, e del contributo di approfondimento dei notai, in ragione soprattutto dei profili pertinenti la commerciabilità dei terreni ad uso civico e la sicurezza delle relative transazioni.

Ecco, dunque, il perché del richiamo alla metafora usata dal De Cupis. Sia per l'assimilazione al *monstrum* nella sua doppia accezione, positiva e negativa; sia perché Medusa viveva nell'oceano delle Esperidi. Il mare, dunque.

Mare che per i Greci rappresentava il mistero e la morte, dove Medusa configura una delle personificazioni dei vari ostacoli che possono “pie-trificare” e far perdere la vita ai naviganti.

<sup>9</sup> P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1, 2003, p. 183 che considera stimolanti sul punto «le autorevoli indicazioni» di M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 87, e di V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983; Id., *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, Milano, Giuffrè, p. 639 ss.

Così possiamo ritenere sia per noi, oggi, *naviganti nel mare della riflessione sugli usi civici*. Studiosi chiamati alla sfida di vedere, disegnare, capire e chiarire la loro disciplina in un contesto complesso al fine di prospettare soluzioni.

In quest'ottica, pertanto, l'approccio metodologico delle nostre riflessioni e il richiamo alla metafora di Medusa.

Riflessioni articolate intorno ad un filo rosso che, muovendo da un imprescindibile accenno al passato, transitano sulla definizione e sul valore dell'attuale dimensione paesaggistico ambientale dell'uso civico; sulle relative implicazioni e sulla sua natura di bene comune. Sempre con l'obiettivo di guardare avanti e ipotizzare uno scenario normativo utile a superare le attuali criticità (una svolta funzionale a superare le criticità dell'oggi).

Uno sguardo indietro, al passato, dunque. Per cogliere i profili di modernità dell'istituto.

Come è noto, l'uso civico, sotto un profilo temporale, è collocabile in epoca feudale (nonostante alcuni, come Marinelli lo facciano risalire all'epoca romana<sup>10</sup>), «periodo storico che fece delle situazioni di godimento e di titolarità promiscua del diritto di proprietà su un bene una realtà del tutto ordinaria, in controtendenza con l'impostazione monistica delle epoche antecedenti»<sup>11</sup>.

Per circa due secoli i giuristi hanno parlato di proprietà collettiva e di usi civici, concentrandosi, piuttosto che sulle risorse e sul carattere comune della loro gestione, sulla legittimità, l'origine e gli strumenti giuridici di quello che Cattaneo, poi ripreso e approfondito da Grossi<sup>12</sup>, ha definito

<sup>10</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 9 ss.; Id., *Gli usi civici*, in A. CICU, F. MESSINEO (a cura di), *Trat. dir. civ. e comm.*, 2a ed., Milano, Giuffrè, 2013; Id., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi. Beni comuni*, 2a ed., Pisa, Pacini, 2019, p. 150 ss., e in F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, Giuffrè, 2017, p. 72 ss.

<sup>11</sup> N. COLLEO, *La dimensione paesaggistico - ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo*, in *Federalismi.it*, 2, 2020.

<sup>12</sup> Espressione di Carlo Cattaneo riferita agli assetti fondiari del Canton Ticino nel 1851, ripresa poi dall'opera di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, ristampa anastatica con integrazioni, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 9-10 che sostiene come la proprietà dei giuristi sia soprattutto «potere sulla cosa», mentre la proprietà degli economisti sia invece ricchezza, «rendita

«un altro modo di possedere» in quanto non riferito alla nozione di proprietà fatta propria dai giuristi, quale «potere *sulla* cosa»; ma, piuttosto, dagli economisti, come ricchezza, «rendita *dalla* cosa».

Un *altro modo di possedere*, dunque, come ci ha insegnato Grossi, che «superava il monismo economico giuridico della proprietà individuale» a favore di un altro, «completamente alternativo», basato sulla richiamata «intuizione» di Cattaneo secondo il quale «gli assetti fondiari collettivi erano stati capaci di fondare un altro ordine sociale»<sup>13</sup>.

Un modello di proprietà (i domini collettivi, *iura in re propria* e gli usi civici, *iura in re aliena*<sup>14</sup>) dove la comunità è un valore, ed è pensata come intergenerazionale e il rapporto comunità terra non è di potere; bensì di servizio<sup>15</sup>. Volto, dunque, principalmente, alla tutela della terra, o meglio, come diciamo oggi, dell'ambiente e del paesaggio in un'ottica di sostenibilità.

Altro modo di possedere che Grossi ben ci spiega, non solo allora, negli anni '70; ma ancora oggi, quando, a distanza di ben oltre 40 anni, guardando indietro, dice «Mi resi conto che, da un lato, c'era un modello secco, semplicissimo, di proprietà, i cui contenuti economici erano stati con sapiente strategia rivestiti di un impareggiabile mantello etico; e si era creato un indiscutibile fondamento mitologico con un tessuto di credenze da accettarsi acriticamente; con la conseguenza ultima che

*dalla cosa»; dello stesso Autore, Un altro modo di possedere, (riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia), in Rivista Agroalimentare, 3, 2020, p. 513 ss.*

<sup>13</sup> P. GROSSI, *Un altro modo di possedere, (riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia), in Rivista Agroalimentare, 2, 2020, p. 513 ss., specie p. 517.*

<sup>14</sup> Diffusamente P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge n.168 del 2017 all'attenzione della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8, 2023, pp. 51-67, specie p. 53 richiama l'attenzione sull'equivocità della definizione degli usi civici e su quanto induca incertezze, soprattutto in ragione della confusione tra *iura in re propria* e *iura in re aliena* nonostante il permanere della differenza nel sistema giuridico vigente. Sul punto si leggano anche V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in *AA.Vv., Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p.19; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 4, 2014, p. 3368 e F. CORTESE, *I beni mutanti. Fisiologia e sfide del dibattito sui beni comuni*, in *Munera*, 1, 2018, p. 13 ss., specie p. 14 dove parla di «uso per nulla univoco della locuzione beni comuni».

<sup>15</sup> M. RENNA C. MICCIGÈ, *Beni pubblici e diritti d'uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, Milano, Giuffrè, p. 689.; M. RENNA, *Beni pubblici*, in *Enc. Del diritto-I tematici*, III, Milano, Giuffrè, 2022.

si trattava di un modello unico e che, intriso com'era di valori assoluti, non poteva che restare unico.

Mi resi, però, anche conto che, dall'altro lato, c'era un modello alternativo che si fondava su un'antropologia diversa, certamente diversissima, ma non solo che prospettava valori meritevoli di attenzione e rispetto, ma dimostrava altresì l'adesione plurisecolare di tante comunità fedeli a quei valori e che avevano vissuto per secoli secondo essi. Ciò risaltava con evidenza, giacché tutto era avvenuto malgrado la continua sopportazione di molte persecuzioni da parte del potere politico, dell'arroganza dei grandi latifondisti e della forza pubblica al loro servizio<sup>16</sup>.

Modelli diversi su cui riflettere, anche per fare tesoro del suggerimento di Pugliatti. Secondo lo studioso la proprietà, al pari degli altri istituti, impone una visione dinamica e deve necessariamente essere attualizzata e collegata «alla situazione generale della realtà contemporanea» grazie ad una rilettura storica nell'ambito della storia generale della società<sup>17</sup>.

Direi, dunque, modelli non solo diversi, ma contrapposti.

Il primo concentrato sulla cosa, l'oggetto della disponibilità individuale. Il secondo, moderno e lungimirante, orientato «sull'esaltazione» della terra come bene, «risorsa produttiva». Bene da proteggere e valorizzare in attuazione del principio solidaristico e nel rispetto delle generazioni future<sup>18</sup>.

«Un'orma», come direbbe Maria Lai<sup>19</sup>, che conduce verso la funzionalizzazione dell'istituto al soddisfacimento dell'interesse pubblico<sup>20</sup>: non, dunque, in ragione della mera appartenenza del bene al soggetto pub-

<sup>16</sup> P. GROSSI, *“Un altro modo di possedere”. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, rist. 2017; ID., *Un altro modo di possedere: quaranta anni dopo. Un ritorno dell'Autore*, in F. MARINELLI, F. POLITI, *Un altro modo di possedere*, Atti del XIII convegno organizzato dal Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “Guido Cervati” a L'Aquila il 9 giugno 2017, Pisa, Pacini, 2017, p. 113. Riflessioni sul pensiero di GROSSI, A. JANNARELLI, *“Beni collettivi” e “beni comuni” nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni*, in *Riv. dir. agrario*, 3, 2022, pp. 443-469, specie p. 456.

<sup>17</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 148 e p. 300.

<sup>18</sup> *Idem*, *op. ult. cit.*, p. 4. Possiamo oggi dire specchio degli artt. 2 e 9 della Costituzione.

<sup>19</sup> M. LAI, *Orme di leggi*, 2011, Archivio Maria Lai, «ripetere, ordinare, confrontare (...) la bellezza di una nuova orma (...) cattura e rende vigili. Non importa se non capisci. Segui il passato per costruire il presente».

<sup>20</sup> P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, Milano, Giuffrè, 1, 2003, p. 183.

blico, bensì della sua destinazione al soddisfacimento degli interessi della comunità<sup>21</sup>.

Orma, dunque, che, pur nella consapevolezza della diversità tra il modello degli usi civici<sup>22</sup> e quello dei domini collettivi<sup>23</sup>, esprime quella nuova dimensione della proprietà frutto dell'apertura culturale verso i diritti della comunità. Dimensione definita da Petronio «la forma migliore di proprietà»<sup>24</sup>. Rispetto ad esso il primo intervento di riordino del legislatore nazionale con la l. 16 giugno 1927, n. 1766<sup>25</sup> se, da un lato, riflette lo scetticismo e la preoccupazione che hanno accompagnato l'istituto nel tempo, dall'altro, con l'assetto delle tutele, fa emergere il loro fine pubblico. Non tanto e non solo nella «facoltà di godimento di certe terre»<sup>26</sup>, quanto piuttosto nell'esigenza della loro conservazione nell'interesse delle generazioni future (penso all'inalienabilità, all'iusucapibilità et cet.), specie a seguito della Legge Galasso del 1985 e dell'art. 142 del d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali<sup>27</sup>.

<sup>21</sup>V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Proprietà, dovere dei beni in titolarità pubblica*, in AA.Vv., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, in *Annuario AIPDA*, 2003, p. 63. Sul tema si legga anche la posizione critica di C. MICICCHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, specie pp. 123-130.

<sup>22</sup> «Diritti collettivi di godimento su aree di proprietà privata, comunque diritti di partecipazione al dominio», così P. STELLA RICHTER, *op.loc.cit.* Si rinvia anche a M. NUNZIATA, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2022, p. 38.

<sup>23</sup> I domini collettivi potrebbero dirsi una forma espressiva non prevalente degli usi civici, come emerge nella sentenza Corte cost. 11 maggio 2017, n. 103.

<sup>24</sup> Petronio scrive: «gli usi civici, e più in generale la proprietà collettiva, hanno offerto lo spunto per studiare, in tempi recenti, un fenomeno culturale importante, che la storiografia e la scienza giuridica avevano sentito come minoritario o forse perché avevano raccolto le spinte, ideologiche anch'esse, che venivano dalla concezione unitaria e monolitica della proprietà privata come modello unico della proprietà in quanto tale; salvo che, nel tempo, questa prospettiva di apertura culturale, diretta ad affiancare alla proprietà "classica" anche "un altro modo di possedere" storicamente esistito, si è andata rassodando anch'essa, proprio come la proprietà classica, in un modello, ed è stata presentata quasi come la forma migliore di proprietà (...)» (cfr. U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2006, pp. 615-665, specie pp. 616-617).

<sup>25</sup> Per una ricostruzione storica della normativa sugli usi civici si rinvia alle sentt. Corte cost. 8 giugno 1963, n. 87 e 121 novembre 1973, n. 57.

<sup>26</sup> Ancora P. STELLA RICHTER, *op.loc.cit.*

<sup>27</sup> Sull'evoluzione e sul mutamento di destinazione delle terre civiche, con approfondita analisi della giurisprudenza, diffusamente A. JANNARELLI, *Passato e presente degli "usi civici" nel diritto vivente: dalla legge del 1927 a quella del 2017. Brevi cronache di un'evoluzione incompiuta*, in *Riv. dir. agrario*, 3, 2022, pp. 121-174, specie pp. 144-150.

Esigenza, peraltro, confermata nel 1989 dalla Corte costituzionale che, nel marcare le connotazioni pubblicistiche dei diritti di uso civico<sup>28</sup>, affermava che «già secondo le finalità della legge del 1927 la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi a economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione dell'utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale<sup>29</sup>».

Orme, dunque.

Orme che conducono gli usi civici nell'alveo dei beni comuni, nonostante la difficoltà di individuare tra loro relazioni chiare<sup>30</sup>. Si tratta, infatti, di due concetti con origini e funzioni diverse, il cui significato peraltro non è sempre del tutto univoco<sup>31</sup>.

### 3. Orme. Usi civici e beni comuni

I beni comuni<sup>32</sup> costituiscono una categoria aperta<sup>33</sup>. Sono stati definiti dalla c.d. Commissione Rodotà<sup>34</sup> come «cose che esprimono utilità fun-

<sup>28</sup> Sulla connotazione pubblicistica degli usi civici G. AGRIFOGLIO, *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva. Una storia parallela*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023 si esprime criticamente e definisce le proprietà collettive e gli usi civici istituti di diritto privato, «arbitrariamente ricondotti ad un vago diritto pubblico».

<sup>29</sup> Corte cost. n. 391/1989, in *Riv. giur. edil.*, 1, 1989, p. 615.

<sup>30</sup> G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, p. 647 ss.; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017.

<sup>31</sup> Sul punto V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1, 2014, p. 3 ss.; M. BARBERIS, *Tre narrazioni sui beni comuni*, in *Ragion pratica*, 2, 2013, p. 381 ss. (specie p. 383); D. CRISTOFERI, *Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva medievaleistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali*, in *Studi storici*, 3, 2016, p. 579; M. CARDUCCI, *È (im)possibile la repubblica dei beni comuni? Da Kouroukanfouga alle autogestioni locali e ritorno*, in *H-ermes, Journal of Communications*, 11, 2018, p. 41.

<sup>32</sup> G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015; G. ARENA, *Custodi della bellezza*, Milano, Touring, 2020; M. RENNA, *Beni pubblici*, in *Enc. del diritto-I Tematici*, III, Milano, Giuffrè, 2022, p. 149 ss., specie p. 152.

<sup>33</sup> V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema amministrativo*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di) *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 21 ss. Doveroso il richiamo alla posizione fortemente critica in dottrina sui beni comuni di E. VITALE, *Contro i beni comuni: una critica illuminista*, Roma-Bari, Laterza, 2013, specie p. 33.

<sup>34</sup> La commissione (istituita con d.m. 14 giugno 2007) elaborava un disegno di legge delega, mai giunto in Parlamento, il cui obiettivo era novellare il Capo II, Titolo I, Libro III c.c. superando l'assetto attuale dei beni pubblici, in particolare in ragione del *favor* verso la concezio-

zionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona»; cose (materiali ed immateriali) che possono essere oggetto dell'esercizio dei diritti fondamentali dell'uomo, nei confronti delle quali tutti, cittadini e non cittadini, possono esercitare tali diritti, in quanto sono indispensabili per una qualità della vita degna di un essere umano<sup>35</sup>.

Beni il cui arricchimento arricchisce tutti e il cui impoverimento impoverisce tutti (Carta della sussidiarietà, art. 5). Beni, pertanto, la cui individuazione come tali, in assenza del riconoscimento esplicito dell'Amministrazione può essere sollecitata dal cittadino (così la Cassazione)<sup>36</sup> nel suo ruolo attivo, conseguente al «vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini (...) diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale (...) riconosciuto e garantito dall'art. 2 della Carta costituzionale»<sup>37</sup>.

Usi civici è un sintagma, «un'espressione di comodo» (come l'ha definita nel 1972 la Corte costituzionale nella sentenza n. 142) comprensiva di «istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]», definizione poi ripresa nella sentenza 24 aprile 2020, n. 71 dove la Corte dice che «oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di “assetto fondiario collettivo”, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comune denominatore – all'interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili»<sup>38</sup>.

ne oggettiva della pubblicità dei beni e il conseguente ripensamento delle attuali categorie del demanio e del patrimonio indisponibile. Ancora M. RENNA, *cit.*, pp. 167-168.

<sup>35</sup> R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, 4, 2018, Milano, Giuffrè, p. 847 ss; P. MADDALENA, *Cosa sono i beni comuni e come si difendono*, in *Ambienteditto*, 2, 2023, pp. 7-8.

<sup>36</sup> *Id.*, *op.cit.*, p. 28.

<sup>37</sup> Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75. In dottrina, diffusamente, G. ARENA, *I custodi della bellezza*, *cit.*, pp. 52, 101; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni: nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, Laterza, 2013, specie p. 62.

<sup>38</sup> Imprescindibile il riferimento al dibattito e all'evoluzione nel tempo. Al contrasto tra la posizione negativa di G. HARDIN, *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 162, 1968, p. 1243 ss. e positiva di E. OSTROM, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006. Per non dire del dibattito a livello internazionale e interno (ben riferito da R. SABBATINI, *Beni comuni e usi civici tra passato e presente: qualche considerazione sui più recenti approcci storiografici*, in G.V. PARIGINO (a cura di), *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra basso Medioevo ed età Contemporanea*, Firenze, Associazione di Studi Storici Elio Conti, 2017, pp. 15-30,

Nonostante l'opacità delle relazioni, il filo che lega “le orme”, dunque, esiste.

Traspare ed è rinvenibile nell'amministrazione condivisa: nel valore rappresentato dalla collaborazione per i beni comuni tra amministrazione e cittadini, di questa alleati. Modello di amministrazione che matura gradualmente nel tempo affiancandosi ai tre precedentemente esistenti: il modello dell'esercizio del potere, quello dell'amministrazione consensuale, quello secondo il diritto privato<sup>39</sup> (di cui, peraltro, è intriso il PNRR). Principio oggi riconosciuto espressamente anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 26 giugno 2020, n. 131<sup>40</sup> che lo disegna come «modello positivo» basato sulla cura dei beni comuni nell'interesse generale e sul favorire la socialità dell'individuo che agisce *uti socius* e sviluppa la sua personalità<sup>41</sup>. I beni comuni<sup>42</sup>, infatti, sono tali «in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, (...) la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono condivisi in quanto (...) stanno meglio e forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati, e quindi anche governati e regolati, come beni “in comune”, a tutti accessibili almeno in via di principio (...) Sono condivisi anche in un senso più forte, in quanto solo la loro condivisione ne garantisce la riproduzione allargata nel tempo»<sup>43</sup>.

con le posizioni interessanti di M. BLOCH, *Les caracteres originaux de l'histoire rurale française*, Oslo, H. Aschehoug, 1931, pubblicata nel 1973 in lingua italiana da Einaudi, *I caratteri originali della storia rurale francese*; M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri. Comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (sec. XVIII-XIX)*, Roma, Ed. dell'Ateneo, 1982; G. ALFANI, R. DO RAO, *La gestione delle risorse collettive. Italia settentrionale, secoli XII-XVIII*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

<sup>39</sup> Pur con le peculiarità legate all'amministrazione.

<sup>40</sup> La Corte parla di «un canale di amministrazione condivisa» basato su «un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale, non fondato su un rapporto sinallagmatico».

<sup>41</sup> D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 31 ss.

<sup>42</sup> Diffusamente C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 94 ss.

<sup>43</sup> C. DONOLO, *I beni comuni presi sul serio, Labsus*, 2010; Id., *Sostenere lo sviluppo, Ragioni e speranze oltre la crescita*, Milano, Mondadori, 2007; sui beni comuni si rinvia anche a F. CORTESE, *Cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI, (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Trento, Quaderni della facoltà di Giurisprudenza, p. 41; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 3-4, 2014; U. MATTEI, *Beni comuni, Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011; S. ROBOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 477.

Altrettanto può dirsi per i beni ad uso civico<sup>44</sup> poiché «la proprietà collettiva, nelle sue diverse manifestazioni risalenti nel tempo e aventi ad oggetto l'appartenenza, l'uso, la gestione di vaste porzioni di territorio con destinazione agricola, a pascolo o a bosco, rappresenta un *altro modo* di possedere per consentire l'uso collettivo di alcuni beni e la conservazione dell'ambiente naturale come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive»<sup>45</sup>. Dove l'individuo e i suoi interessi sono ricondotti al contesto sociale in cui vive ed esaltati dalla dimensione solidale<sup>46</sup>.

Filo esaltato dalla dimensione paesaggistico ambientale assunta dagli usi civici nel tempo, grazie alla legge Galasso del 1985 (che sottolineava il carattere culturale – identitario della disciplina sul paesaggio, dunque il suo valore non solo estetico, ma anche l'attitudine a riflettere i valori identitari della comunità in esso insediata<sup>47</sup>); alle sentenze della Corte costituzionale degli anni Novanta<sup>48</sup>, al Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, al Codice dell'ambiente del 2006, nonché alla modifica del titolo V e al nuovo assetto dell'art. 117, comma 2 Cost.

Cornice nella quale l'uso civico ha maturato naturalmente la funzione di strumento d'elezione per la tutela dell'ambiente e del paesaggio, discostandosi gradualmente, anche se, forse, impercettibilmente, dalla funzione originaria che l'ordinamento gli aveva riconosciuto<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> In senso contrario G. SPOTO, *Usi civici e domini collettivi: "un altro modo" di gestire il territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2020, Giuffrè, p. 3.

<sup>45</sup> M.C. CERVALE, *Proprietà collettiva, usi civici e ordinamento civile in Italia*, in *Actualidad jurídica iberoamericana*, 14, 2021, p. 532. La Corte Cost. con la sent. n. 156/1995 definiva gli usi civici «strumenti di conservazione della forma originaria del territorio».

<sup>46</sup> Torniamo qui alla Corte costituzionale: sia alla richiamata sent. n. 131/2020 che alla precedente 17 dicembre 2013, n. 309. Diffusamente M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana, art.2*, Roma, Carocci ed., 2017, p. 3 ss.

<sup>47</sup> F. GERBO, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività anche alla luce dell'art. 63-bis L. n. 108 del 29 luglio 2021*, in *Giur. It.*, 8-9, 2021, p. 1816.

<sup>48</sup> Cfr. sentt. Corte cost. nn. 71/1999; 345/1997; 156/1996; 103/1996; 83/1996; 156/1995.

<sup>49</sup> Tant'è che la Corte di Cassazione con la sentenza n. 46/1995, affermava che: «La sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale».

Dimensione oggi ancora più evidente grazie alla l. 20 novembre 2017, n. 168 “Norme in materia di diritti collettivi”<sup>50</sup> che supera il quadro di liquidazione generale degli usi civici apparentemente offerto dalla legge 1766/1927 e, mi sia consentito mutuare un’espressione di P. Grossi, «toglie gli usi civici dalle anticaglie giuridiche» per rivitalizzarli grazie alla nuova dimensione ambientale (art. 2). Ma, soprattutto, esalta (art. 2, comma 4) il ruolo del cittadino attivo. *Homo civicus*, non più disegnato nel rapporto con l’amministrazione come mero costo, mera controparte nel paradigma bipolare che lo vede opposto all’amministrazione. Bensì come risorsa nell’ambito del nuovo modello dinamico e collaborativo dell’“arena pubblica”, disegnato da S. Cassese<sup>51</sup>, che non li vede contrapposti e che riflette i principi dell’amministrazione condivisa suggerita a suo tempo da G. Arena. Carattere affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 31 maggio 2018, n. 113 che sottolinea come le novità introdotte in materia di usi civici e domini collettivi ribadiscano i principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità (art. 3, comma 3), la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e (art. 3, comma 6), il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in funzione della garanzia «dell’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio»<sup>52</sup>. (Il primo riferito all’*habi-*

<sup>50</sup> Tra tutti cfr. M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017 n.168, Norme in materia di domini collettivi. Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agrario*, 4, 2017, p. 671; F. POLITI, *Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?* in F. MARINELLI, F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, Pacini, 2019, pp. 23-56. Per una riflessione storico giuridica tesa a mettere in evidenza la complessità del rapporto singolo, terra, comunità si legga U. AGNATI, *La terra e il diritto. La legge 168/2017 sui domini collettivi e l’indagine storico-giuridica*, in *Tesseræ Iuris* I, 1, 2020, p. 93 ss.

<sup>51</sup> S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, p. 604 ss. «G. Zanobini, M.S. Giannini, Santi Romano, hanno riassunto e presentato con rara efficacia il paradigma fondamentale del diritto pubblico del XX secolo: due poli separati, né convergenti, né contrattanti, ma in contrapposizione a causa della superiorità di uno sull’altro; a compensare tale superiorità, quello più forte è astretto da regole e doveri, deve agire in modo pianificato impostogli dalla legge e dal diritto, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge».

<sup>52</sup> Posizione recentemente assunta anche dalla Cass. civ., sez. un., con decisione 10 maggio 2023, n. 12570 che assimila i beni gravati da uso civico di dominio collettivo ai beni demaniali, dunque con il medesimo regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conser-

*tat* degli esseri umani, il secondo all'assetto morfologico del territorio, «l'ambiente nel suo aspetto visivo» con le relative implicazioni culturali e identitarie<sup>53</sup>).

#### 4. La dimensione paesaggistico ambientale. Lo sguardo oltre

Anche a seguito della novella della legge, ad opera della l. 29 luglio 2021, n. 108<sup>54</sup> la dimensione paesaggistico ambientale rimane al centro e gli usi civici divengono strumento di “riscoperta” dei *commons*<sup>55</sup>. Ma, anche,

vazione del vincolo di destinazione. Inalienabilità da non estendersi, invece, alle terre di proprietà privata gravate da uso civico poiché la Corte costituzionale, con sent. n. 119/2023, ha affermato che il regime di inalienabilità in questo caso deve ritenersi «totalmente estraneo alla tutela di interessi generali». L'inalienabilità, infatti, non ha alcuna connessione con lo scopo di assicurare la funzione sociale della proprietà privata poiché «chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo», nonché il valore paesistico-ambientale correlato alla conservazione degli usi civici.

<sup>53</sup> Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 12, punto 2.3 del *Diritto*; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, punto 7.1 del *Diritto*; Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, che aveva ad oggetto il d.l. 27 giugno 1985, n. 312.

<sup>54</sup> Con l'entrata in vigore della legge 29 luglio 2021 n. 108, di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, sono state apportate importanti, se pure parziali, novità in tema di usi civici. Nell'*iter* di conversione parlamentare del d.l., infatti, è stato introdotto l'art. 63-*bis*, che interviene in materia di trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi a oggetto terreni a uso civico. In particolare, grazie all'introduzione di tre nuovi commi (8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater*) all'art. 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, si prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (in caso di terreni appartenenti al demanio civico in situazione di accertata e irreversibile trasformazione) possano consentire ai Comuni i trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate in altre aree appartenenti al patrimonio disponibile degli Enti territoriali e locali, esclusivamente per terreni di superficie e valore equivalente. Ciò è possibile a condizione che i terreni abbiano perso irreversibilmente la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale; siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica; non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate devono avere ad oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti, ascrivibili al patrimonio disponibile degli enti. Questi terreni vengono di conseguenza demanializzati, mentre quelli dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico. La nuova disciplina ha l'obiettivo di superare la criticità conseguente dalla precedente impossibilità, per i Comuni, di rilasciare l'attestazione relativa alla proprietà delle opere realizzate su terreni a uso civico in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica, inibendo ai proprietari l'accesso a misure di agevolazione (come, ad esempio, il bonus facciate o il 110% per le ristrutturazioni edilizie.)

<sup>55</sup> Nel senso del maturare di un approccio ai beni collettivi che vada oltre l'idea che «ciò che è comune alla massima quantità di individui riceve la minima cura» sostenuta già da Aristotele nella *Politica*, II, 3, per esaltare, invece, la possibilità di una gestione partecipata funzionale a conseguire vantaggi permanenti grazie all'uso comune dei beni. Così E. OSTROM, *Governing the*

istituto attraverso il quale si mette un punto fermo sulla transizione da una concezione della proprietà collettiva quale sostegno per un'economia agricola di sussistenza a istituto centrale. Funzionale alla tutela, dinamica e non meramente conservativa, del paesaggio, dell'ecosistema e dell'ambiente, in un'ottica di sviluppo sostenibile, ascrivibile alla competenza statale *ex art.* 117, comma 2, lett. s) Cost., benché in forte collegamento funzionale con la competenza regionale concorrente di governo del territorio (comma 3)<sup>56</sup>. Usi civici, dunque, in una accezione moderna, riconducibile all'art. 9, comma 3 Cost<sup>57</sup>. e alla funzione pubblicistica dell'istituto con le conseguenti, inevitabili, fragilità in punto di assetto delle competenze normative e del rapporto Stato-Regioni<sup>58</sup> superabili solo grazie ad un'auspicabile intervento,

*Commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, 1990 (trad.it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006), ma anche ID., *The Future of the Commons. Beyond Market Failure and Government Regulation*, London, Inst of Economic Affairs, 2012.

<sup>56</sup> Si pensi al mutamento di destinazione e alla cosiddetta classificazione degli usi civici di cui, rispettivamente, all'art. 12 della legge n. 1766/1927 e all'art.3, comma 8-bis, della legge n. 168/2017 entrambe oggetto della sent. TAR Emilia-Romagna n. 329/2023 con nota di A. GERMANO, *Sul rapporto tra la legge statale sui domini collettivi e le leggi regionali in contrasto*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2023, pp. 389-392.

<sup>57</sup> Sul dibattito relativo alla modifica dell'art. 9 e sul valore dell'inserimento del comma 3 cfr. L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, numero monografico, 2021, pp. 32-54; G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile, né pericoloso*, in *Giustizia insieme*, 25 febbraio 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28 febbraio 2022; G. MONTEDORO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *Aperta Contrada*, 14 marzo 2022.

<sup>58</sup> Si rinvia sul punto alle sentt. Corte cost. nn. 210/2014; 103/2017; 113/2018; 71/2020; 228/2021; 249/2021; 236/2022. In dottrina si legga M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1, 2023, p. 86 ss., specie paragrafo 1. Si legga, inoltre, A. JANNARELLI, *La disciplina storica degli usi civici e la legge 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine*, in *Il Foro.it*, 3, 2023, I, pp. 689-694 dove l'Autore si sofferma, criticamente, sull'evoluzione e sull'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, con particolare attenzione alla sdeamianizzazione delle terre civiche e alle conseguenti ricadute sugli usi civici (la loro estinzione). Interrogandosi in particolare, sul rapporto stato regioni in punto di competenza legislativa considerata la funzione di valorizzazione conservativa dei vincoli paesaggistici e il contrasto normativo maturato nell'ambiguità del rapporto tra la legge n. 1766/1927 (considerata disciplina organica della materia) e la l. 20 novembre 2017, n. 168. L'analisi proposta da Jannarelli trova conferma nelle sentenze della Corte cost. nn. 119/2023; 236/2022; 249/2021; 228/2021 (poc'anzi richiamate); 75/2021; 71/2020; 178/2018;

puntuale e coerente con l'assetto costituzionale, da parte del legislatore nazionale, affiancato, per quanto riguarda le regioni speciali, dall'emanazione di norme di attuazione degli statuti<sup>59</sup> utili a circoscrivere i contenuti della competenza regionale nelle materie di competenza in base allo Statuto<sup>60</sup>. Ecco, dunque, dove ci ha orientato "lo sguardo oltre".

Torniamo, dunque, all'*incipit* delle nostre riflessioni e alla metafora della testa di Medusa.

Riflettere sugli usi civici è come navigare tra le onde alte del mare senza essere, però, pietrificati dalle difficoltà e dalle incertezze.

Seguendo il passato per disegnare il presente, con l'impegno di leggere le orme, ordinarle, e proiettarle nel tempo per capire come farle assurgere a «orme di legge<sup>61</sup>».

Così, come dal capo di Medusa mozzato da Perseo nacque Pegaso, il cavallo alato che lo aiutò a sfuggire dall'inseguimento delle altre due Gorgoni accompagnandolo, poi, in altre numerose avventure, noi oggi, collegando i fili tra le diverse orme, volgiamo lo sguardo al futuro con un approccio positivo e risolutivo per la disciplina degli usi civici nella convinzione che non si tratti di un semplice relitto del sistema medievale, estraneo ai problemi dell'oggi, e non sia vero che, in realtà, non ci sia più nulla da dire<sup>62</sup>. Non un sogno ad occhi aperti, ma un futuro che lentamente si realizza<sup>63</sup>.

113/2018; 103/2017; 210/2014; 21/2014; 177/2008; nonché nelle numerose sentenze emanate dalla Corte di Cassazione (a far data da Cass. civ., sez. un., n. 26816/2009, per arrivare alla recente Cass. civ., sez. un., n. 12570/2023).

<sup>59</sup> M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. A favore di un intervento del legislatore volto al riordino della disciplina degli usi civici si esprime M. NUNZIATA, *Verso una razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. giur. edil.*, Milano, Giuffrè, 1, 2022, p. 43 ss.

<sup>60</sup> Si pensi alla I.r., 3 luglio 2017, n. 11 (censurata dalla Corte costituzionale) con la quale si era cercato di porre rimedio alla situazione creatasi attraverso la regolamentazione di nuove ipotesi di alienazione dei terreni e trasferimento dei diritti delle collettività su altri fondi di proprietà comunale.

<sup>61</sup> Ancora M. LAI, cit.

<sup>62</sup> Recentemente G. AGRIFOGLIO, *Fossili giuridici viventi. Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460*, in *Europa e diritto privato*, 1-2, 2023, pp. 413-437, ha definito gli usi civici «fossili giuridici viventi» per sottolineare la loro capacità di adattamento all'evoluzione sociale.

<sup>63</sup> E. BLOCH, *Il principio speranza, vol. I Sogni ad occhi aperti*, Milano, Mimesis, 2019; *Id.*, *Speranza e utopia, Conversazioni 1964-1975*, Milano, Mimesis, 2022, «Il sogno a occhi aperti (...)

Usi civici, dunque, come risorsa ancora preziosa. Oggi finalizzata alla tutela del territorio e del paesaggio, quali beni “dove l’uomo vive e agisce”; pertanto “necessari alla collettività”. Da valorizzare in funzione dell’interesse pubblico, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità amministrativa<sup>64</sup>.

Torniamo, quindi, con il pensiero all’insegnamento di Calvino e all’importanza di guardare alla condizione dell’oggi nella giusta prospettiva, grazie alla ricostruzione di quel filo che “lega” il cambiamento e accompagna la trasformazione dell’istituto. Solo così potremo guardare costruttivamente agli usi civici, come ad «una finestra aperta, sul cielo nudo che rischiera»<sup>65</sup>.

Civic Uses and the New Environmental and Landscape Dimension. A Little Daydream?

*Paola Piras*

Abstract: Il contributo propone una lettura degli usi civici tra passato e presente. Muovendo dalla cornice giuridica mira a stimolare una riflessione sulla loro “nuova” dimensione paesaggistico-ambientale e sul valore della proprietà collettiva come modello per i beni comuni.

Abstract: The contribution proposes a reading of civic uses between past and present. Starting from the legal framework, it aims to stimulate reflection on their “new” environmental and landscape dimension and on the value of collective property as a model for commons.

Parole chiave: usi civici, mito, evoluzione, beni comuni, ambiente, paesaggio

Keywords. Civic Uses, Myth, Evolution, Commons, Environment, Landscape

è essenzialmente rivolto a una vita migliore nel futuro (...). Esso è un compimento del desiderio in senso proprio, in quanto si verifica qualcosa che ancora non esiste (...) c’è un futuro del passato che non è divenuto. Il futuro nel passato può essere ancora da realizzare».

<sup>64</sup> F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*, in *Giur. cost.*, 6, 1997, p. 3400; V. FANTÌ, *Gli usi civici tra ragionevolezza e proporzionalità. In margine ad una nota di F.G. Scoca*, in *Dir. e proc. amm.*, 4, 2016.

<sup>65</sup> C. PAVESE, *Il gruppo*, in *Racconti brevi*, Ferrara, Tiemme ed. digitali, 2021.