

Usi civici e patrimonio culturale, fra tassonomie e profili operativi*

di Anna Simonati**

SOMMARIO: 1. Premessa: la natura teleologicamente poliedrica dell'istituto. – 2. Gli usi civici come espressione del patrimonio culturale. Il fondamento costituzionale. – 3. Il livello normativo nazionale, fra disposizioni legislative e spunti di *soft law*. – 4. Le sollecitazioni nella disciplina regionale. – 5. Le conseguenze sul piano gestionale della moltiplicazione teleologica, tra interesse nazionale ed esigenze locali. Il ruolo della partecipazione della cittadinanza. – 6. Segue. Il necessario dialogo fra livelli istituzionali e la peculiare attuazione della sussidiarietà verticale. – 7. Usi civici e autonomia differenziata... per continuare a riflettere.

1. Premessa: la natura teleologicamente poliedrica dell'istituto

Lo statuto giuridico dei beni di uso civico consta di vari aspetti¹. La

* Questo scritto amplia e rielabora la relazione svolta al Convegno dal titolo *Dagli usi civici ai domini collettivi, dal paesaggio alle comunità energetiche*, svoltosi a Napoli il 3 e il 4 maggio 2024.

** Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento.

¹ V., per esempio (e senza alcuna pretesa di completezza): U. PETRONIO, (voce) *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 930 ss., nonché IDEM, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà. Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985*, a cura di E. CORTESE, Milano, 1988, 491 ss.; M.A. LORIZIO, *Il riordino degli usi civici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 609 ss., nonché IDEM, (voce) *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994; A. GERMANÒ, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. agr.*, 1994, 209 ss.; A. PALERMO, (voce) *Usi civici*, in *Non. Dig. it.*, vol. XX, Torino, 1975, 209 ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; M. ZACCAGNINI, A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000; AA.VV., *Atti del Convegno sugli usi civici di Roma 1-2 giugno 1989*, Milano, 1990; *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, a cura di O. FANELLI, Milano, 1991; AA.VV., *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Napoli, 1992; F. MARINELLI, *I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 227 ss.; A. SIMONATI, *La Corte Costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in *Regioni*, 1998, 1479 ss. (a cui sia consentito rinviare); AA.VV., *Atti della riunione scientifica sulle terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema di Trento 7-8 novembre 1998*, Padova, 2000; P. VITUCCI, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 579 ss., P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse*

funzione prevalentemente produttiva dell'istituto, centrale per il legislatore del 1927², è successivamente passata in secondo piano, a causa delle trasformazioni sociali ed economiche frattanto intervenute³. Pertanto, la loro protezione oggi deve tenere conto dell'orientamento, sedimentato in dottrina⁴ e nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁵, che attri-

pubblico, in *Dir. amm.*, 2003, 183 ss.; C. ALVISI, *Usi civici*, in *Contr. e impresa*, 2005, 825 ss.; C. BONA, *Usi civici. Legge 16 giugno 1927, n. 1766*, Zanichelli, Bologna 2021; 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 dir. priv.*, 223, 413 ss., e IDEM, *Usi civici e proprietà collettive: da "demanium" a "dominium"*, in *Giur. it.*, 2023, 2335 ss.

² Il problema della legittimità dello sfruttamento economico del suolo gravato da uso civico e delle sue corrette modalità di gestione, anche con riferimento alla portata del potere pianificatorio degli enti locali, è affrontato, per esempio, in *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive cit.*, soprattutto da M. SAMPERI, *Le utilizzazioni naturalistiche dei beni civici*, *ivi*, 153 ss. e da P. FEDERICO, *L'utilizzazione delle terre civiche: prospettive di riforma*, *ivi*, 193 ss. Inoltre, v. F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 1998, 2, 329 ss.

³ V. per esempio, fra i numerosissimi contributi dottrinali risalenti: S. PACE, *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino - Alto Adige*, I.C.A., Trento, 1975, 3 ss.; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1965, II, 666 ss.; G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956, 3.

⁴ V. in proposito, per esempio: P. GROSSI, *"Un altro modo di possedere" cit.*; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi cit.*; A. PASSARELLI, *La legislazione in materia di usi civici quale strumento di tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio (Latina, 1 - 3 marzo, 1985), Milano, 1986, 122 ss.; U. PETRONIO, (voce) *Usi civici cit.*, 930 ss.; M. DE PAOLIS, *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa*, IX, 1995, 37 ss.; F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo) cit.*, 329 ss.; M. CAMPOLO, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, E.S.I., Napoli, 1999; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001; P. PROVENZALI, *Usi civici*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, Milano, 2003, pp. 1784 ss.; P. NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 1997, 377 ss., G. DI GENIO, L. DE VITA, *Promozione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Archivio Scialoja - Bolla*, 2005, n. 1, 147 ss.; v. poi, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013, in più punti, E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 2, 129 ss. È particolarmente interessante – e in parziale controtendenza – P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico cit.*, 183 ss., il quale ritiene che, in realtà, la vocazione "paesaggistica" degli usi civici fosse chiara già al legislatore del 1927.

⁵ V., per esempio, C. cost., (25 marzo) 1 aprile 1993, n. 133, in *Dir. giur. agr. ambiente*, 1993, II, 278, con nota di A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte Costituzionale*, e in *Riv. giur. ambiente*,

buisce alle terre civiche la qualità di beni ecologici, tutelati dall'art. 9, c. 2, Cost.

1993, con nota di C. SANTORIELLO, *La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte Costituzionale*, 700 ss. V. anche: C. cost., (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46; C. cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71; C. cost., ord. 22 luglio 1998, n. 316; C. cost., ord. 8 maggio 1998, n. 158. V. poi C. cost., ord. (9 luglio) 22 luglio 1998, n. 316. Più recentemente, v. C. cost., 18 aprile 2008, n. 104 e C. cost., 24 aprile 2020, n. 71, con note di: 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.*, 2021, 8-9, 1815 ss.; A.M. GIAMPAOLINO, *Natura dinamica della tutela della "comproprietà inter-generazionale" negli assetti fondiari collettivi*, in *Giur. it.*, 2020, 2673; U. PETRONIO, *Espropriazione per pubblica utilità e terreni di uso civico*, in *Giur. cost.*, 2020, 2511 ss.; L. PRINCIPATO, *Alla ricerca di un ordine negli assetti fondiari collettivi*, in *Giur. cost.*, 2020, 789 ss.; G. SALEPPICHI, *La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)*, in *Riv. AIC*, 2020, 4, 75 ss. Inoltre, v. C. cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719; cfr. C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858 (in *Giust. civ.*, 1994, I, 86 ss., con nota di E. CASAMASSIMA, *Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 1207 ss., di E. DI SALVO, *Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?*, *ivi*, 1994, I, 637 ss., di F. PAOLICELLI DI SALVO, *Il "revirement" delle sezioni unite della Corte di cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 634 ss. e di F. MARINELLI, *Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*, *ivi*, 1994, I, 1526 ss.). V., poi, C. cass., SS.UU., 23 febbraio 2001, n. 68 (in *Dir. e giur. agr.*, 2001, 448, con nota di L. AMENDOLA, *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*). Prendendo spunto da Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 249 (su cui cfr. la nota di M. BRANCA, *Un giudizio di irrilevanza non convincente in materia di usi civici*, in *Giur. cost.*, 2021, 2766 ss.), ma in prospettiva generale, v. poi, J. FERRACUTI, *Il "nuovo corso" degli usi civici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. agric.*, 2021, 3, 250 ss. Inoltre, v. V. CERULLI IRELLI, *'Usi civici' e 'proprietà collettiva': principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni)*, in *Giur. cost.*, 2021, 2534 ss. A proposito di Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, v., per esempio, R. ROMBOLI, *In tema di usi civici*, in *F. it.*, 2022, 1, 14 s. A proposito di Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119, poi, v., per esempio, D. MONCI, *Demani collettivi e alienabilità dei terreni gravati da usi civici "in re aliena": una rinnovata certezza nella sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2023, n. 119*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 2, 70 ss., nonché S. TOMASI, *Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà*, in *Nuova giurispr. civ. comm.*, 2023, 1287 ss., R.A. ALBANESE, *Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà*, in *Giur. it.*, 2024, 6, 1289 ss., F. POLITI, *Se il verbo "resta" non significa "resta tutto come prima". Un'incostituzionalità della legge n. 168 del 2017 con qualche luce e qualche ombra*, in *Giur. cost.*, 2023, 3, 1361 ss., L. PRINCIPATO, *Per una lettura unitaria della circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici in re aliena e dei demani collettivi*, in *Giur. cost.*, 2023, 3, 1370 ss., G.W. ROMAGNO, *L'incostituzionalità dell'art. 3, 3° comma, l. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civici*, in *Giur. it.*, 2024, 2, 275 ss.

Attualmente, però, la materia si presta ad essere analizzata anche in prospettiva almeno in parte diversa. Una serie di considerazioni, infatti, sembrano condurre al riconoscimento della consistenza dei beni di uso civico quali componenti del patrimonio culturale nazionale.

In primo luogo, in tal senso rilevano potenzialmente vari gruppi di beni materiali, connessi alla gestione delle terre di uso civico. In particolare, si pensi al patrimonio archivistico⁶ relativo allo studio, alla catalogazione e alla divulgazione dei dati su demani ed usi civici. Inoltre, si potrebbe profilare il riconoscimento del rilievo quali beni culturali materiali dei singoli terreni di proprietà collettiva: nella legislazione regionale non mancano, in realtà, alcuni interessanti segnali normativi in tal senso⁷.

⁶ Come è ampiamente noto, gli archivi sono beni culturali del tutto peculiari, perché documentano l'evoluzione della civiltà in modo mediato: normalmente, infatti, nascono come archivi correnti che, in particolare se pubblici, testimoniano lo svolgimento di un'attività amministrativa. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio li elenca fra i beni culturali e ne fornisce una nozione quanto meno ambivalente, poiché ne parla sia – in senso soggettivo – come dell'istituto ospitante i singoli beni, sia – in senso oggettivo – come dell'insieme dei documenti ivi custoditi. Tale definizione appare oggi assai riduttiva, perché l'archivio, lungi dal fungere da mero contenitore, è in realtà un basilare strumento di studio e ricerca in vista della diffusione della cultura. Peraltro, con specifico riferimento all'intensità della protezione giuridica degli archivi in materia di proprietà civiche e demani collettivi, è necessario tenere conto che, dal combinato disposto degli artt. 10, 13, 20, 54, 101, 103 e 123, d. lgs. n. 42/2004, emerge un trattamento differenziato per gli archivi pubblici e per quelli privati. Mentre i primi sono inalienabili e direttamente sottoposti al vincolo della fruizione da parte della comunità, i secondi sono consultabili solo su richiesta. Ciò potrebbe determinare una irrazionale disparità di trattamento, a seconda che l'archivio appartenga formalmente a un ente territoriale (pubblico) oppure a un ente associativo degli utenti (che hanno natura giuridica formalmente privatistica). Sulla rilevanza degli archivi storici quali componenti del patrimonio culturale, v. in dottrina, per esempio: G. SCIULLO, *Gli archivi come elementi costitutivi del patrimonio culturale: missione e organizzazione giuridica*, in *Aedon*, 2020, 1; L. CASINI, *Gli archivi nella riforma dei beni culturali*, *ivi*, 2015, 1; G. MANFREDI, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008. Beni culturali. La nuova disciplina della consultabilità dei documenti degli archivi: gli artt. 122 e 123*, *ivi*, 2008, 3, 9 ss.; E- LODOLINI, *Gli archivi nel T.u. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 463 ss.

⁷ Per esempio, è significativo che nell'art. 4, c. 1, l.r. Abruzzo 29 luglio 1986, n. 35 (Tutela ed utilizzazione dei beni costituenti il demanio armentizio), sia espressamente previsto in capo all'amministrazione regionale l'obbligo di conservare, fra l'altro, i tratturi «di interesse storico [...] e] archeologico». L'art. 8 della medesima legge prevede l'inserimento nel piano regionale agrituristico settoriale di percorsi e stazioni di interesse

Ma la questione merita ben altro approfondimento, poiché i tempi sono maturi per domandarsi se gli stessi usi civici possano essere ricostruiti come parte del patrimonio culturale immateriale. Questo passo sarebbe doppiamente rivoluzionario: in primo luogo, perché rappresenterebbe una tappa ulteriore rispetto al riconoscimento della valenza paesaggistica degli usi civici; in secondo luogo, perché si porrebbe in prospettiva tendenzialmente *de iure condendo*, dal momento che il d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 accoglie una nozione reale di ‘patrimonio culturale’⁸. D’altra parte, da tempo la dottrina propone di attribuire valore culturale (immateriale), fra l’altro, alle manifestazioni di natura, per così dire, “comportamentale”⁹. Peraltro, la definizione proposta dal legislatore nel Codice del 2004, incentrata sulla materialità del bene culturale, non è tassativa e non esclude aggiunte e integrazioni¹⁰.

Naturalmente, è necessario evitare un “panculturalismo” privo di parametri giuridici oggettivi. A questo scopo, il diritto pubblico non è

storico e archeologico collegate ai tratturi, la cui gestione deve essere affidata a gruppi di coltivatori diretti, con l’auspicata collaborazione di «cooperative o altre forme di società agricole», preferibilmente locali; in mancanza, la gestione è affidata a «consorzi fra organizzazioni agrituristiche cui partecipino enti pubblici». V., poi, l’art. 14, c. 2, l.p. Trento 14 giugno 2005, n. 6 (Nuova disciplina dell’amministrazione dei beni di uso civico), ove si fa espressamente riferimento alle pertinenze dei beni di uso civico destinate «alla conoscenza della storia e della tradizione dell’uso civico» medesimo. In prospettiva generale, v. anche la l.r. Toscana, 23 maggio 2014, n. 27.

⁸ Secondo L. CASINI, “*Le parole e le cose*”: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 257 ss., la protezione del patrimonio culturale immateriale può essere predisposta, già nel diritto vigente dai legislatori regionali.

⁹ Questa concezione rispecchia, evidentemente, l’art. 2, c. 1, Convenzione UNESCO sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, approvata dall’assemblea generale il 17 ottobre 2003, entrata in vigore nel 2006 e ratificata dall’Italia con l. 27 settembre 2007, n. 167. Nel dibattito sulla nozione di patrimonio culturale immateriale e sulla sua ampiezza, v. per esempio, G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, e S. FANTINI, *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, nonché M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, A. BARTOLINI, *L’immaterialità dei beni culturali*, A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, C. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)*, G. SEVERINI, *Immaterialità dei beni culturali?*, tutti in *Aedon*, 2014, 1. V. anche A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 11 dicembre 2008.

¹⁰ V., per un cenno all’accoglimento della nozione nella normativa internazionale, S. ROSSI, *La sponsorizzazione dei beni culturali volano per il rilancio dell’economia nazionale*, in *Azienditalia*, 2014, I, 13 ss.

autosufficiente e richiede l'ausilio delle altre scienze sociali, ai fini dell'individuazione dei fenomeni talmente significativi da poter rientrare nel patrimonio culturale nazionale. Proprio per la loro indiscussa rilevanza sociale e giuridica, forse la disciplina delle proprietà collettive può rappresentare un utile terreno di sperimentazione in questo senso. Del resto, la spiccata materialità del substrato su cui il bene immateriale insiste e dei prodotti della terra oggetto di dominio collettivo, che vengono messi in comune fra le popolazioni interessate, potrebbe rappresentare un fattore di semplificazione, poiché evidenzia la connessione fra l'istituto e gli elementi di realtà in cui esso si sostanzia.

2. *Gli usi civici come espressione del patrimonio culturale. Il fondamento costituzionale*

Il fondamento della possibile rilevanza giuridica degli usi civici come parte del patrimonio culturale immateriale deve essere prima di tutto cercato a livello costituzionale, nell'art. 9¹¹.

Il dibattito sulla portata semantica e sulla vincolatività giuridica della disposizione è noto. Basti ricordare come sia condivisa l'opinione per cui il riferimento alla cultura, ivi effettuato, richieda la salvaguardia di un insieme di valori, di tradizioni e di costumi che caratterizzano la vita sociale di un popolo ed esprimono un messaggio di rilevanza meta-individuale¹². Non va trascurato, poi, il rilievo del riferimento normativo al dovere, assegnato alla Repubblica nel suo insieme, di promuovere lo sviluppo della cultura. Ciò comporta che l'azione pubblica deve puntare ad alimentare la

¹¹ Non è questa la sede per ripercorrere l'ampio dibattito dottrinale emerso su questo punto. A mero scopo esemplificativo, è sufficiente richiamare: F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975, 434 ss.; M.S. GIANNINI, *Sull'art. 9 Cost.*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, Milano, 1991, III, 435 ss. e J. LUTHER, *La tutela costituzionale della cultura e dell'ambiente*, in *Stato della Costituzione*, a cura di G. NEPPI MODONA, Milano, 1995, 39 ss. V. anche M. CECCHETTI, *art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Milano, Wolters Kluwer-Utet Giuridica, 2006, 217 ss., e F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

¹² Per limitare al massimo i riferimenti, in questi termini, riprendendo la posizione della Commissione Franceschini, v., con particolare chiarezza, G. MAGRI, (voce) *Beni culturali*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, UTET, agg. 2011, 117 ss. e in particolare 118. Sulla nozione giuridica di cultura, v. anche M. AINIS, *Cultura e politica*, Padova, 1991.

memoria della collettività, rendendo più facilmente fruibili i beni che ne rappresentano la testimonianza. La memoria, dunque, non è solo luogo del ricordo, ma elemento fondativo dell'identità nazionale¹³.

Ora, se, da un lato, i fattori menzionati sono pacificamente riconducibili agli istituti di uso civico, è altrettanto vero che, proprio perché essi presentano un imprescindibile legame con il territorio in cui sono radicati, potrebbero essere indicati come espressione di frammentazione e localismi, perciò difficilmente riconducibili all'unitarietà culturale tratteggiata nell'art. 9 Cost. Tuttavia, l'identità nazionale – pur basandosi su un nucleo forte di elementi comuni a tutte le sue componenti – necessariamente costituisce un'entità composita, sintesi di espressioni anche profondamente variegate nella micro-territorialità. Tale interpretazione trova conferma nelle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove espressamente i compiti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sono ricondotti all'obiettivo di «preservare la memoria storica della comunità nazionale e del suo territorio»¹⁴.

3. *Il livello normativo nazionale, fra disposizioni legislative e spunti di soft law*

Se è vero che il legislatore del d. lgs. n. 42/2004 richiama i diritti di uso civico solo come possibile oggetto di tutela ambientale¹⁵, proprio dalla consolidata valenza ambientale dell'istituto è possibile trarre un elemento a sostegno della sua *vis expansiva* nella direzione della “culturalità”. Può essere valorizzato, infatti, l'orientamento dottrinale in base al quale i beni di uso civico sono oggetto di tutela paesaggistica in senso lato, soprattutto in virtù della loro gestione collettiva, espressione dei valori e dell'identità

¹³ È appena il caso di sottolineare la piena compatibilità con la definizione di *bene culturale* quale «testimonianza avente valore di civiltà» offerta nell'art. 2, c. 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Per il rilancio della definizione di civiltà come “insieme di modi di pensare, sentire e vivere di gruppi sociali nel tempo e nello spazio”, v., per esempio, G. MAGRI, (voce) *Beni culturali cit.*, 118

¹⁴ V. art. 1, cc. 1 e 2, d. lgs. n. 42/2004.

¹⁵ V. art. 142, c. 1, lett. b), d. lgs. n. 42/2004. In proposito, in dottrina, v., per esempio: A. GERMANÒ, *Conservazione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 3, 2, 256 ss.; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2014, 3366 ss.; 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*, 2020, 2.

delle popolazioni, della loro storia e delle loro relazioni solidali¹⁶. Prendendo le mosse da questa tesi, è agevole evidenziare un profondo legame concettuale fra la protezione degli usi civici e la linea normativa adottata nel Codice di settore, ove si fa riferimento ai beni culturali portatori di un interesse non solo storico e archeologico, ma anche demo-antropologico¹⁷.

Alla luce di queste considerazioni, sembra praticabile la via del riconoscimento dell'appartenenza dell'istituto 'uso civico', nella sua globalità, al contesto del patrimonio culturale immateriale. È innegabile, infatti, che i demani collettivi siano portatori di un valore storico e consentano alle generazioni giovani e a quelle future¹⁸ di riscoprire e proteggere antiche tradizioni. Inoltre, gli usi civici assumono un peculiare valore culturale sul piano strettamente giuridico, poiché rappresentano un modello dominicale alternativo a quello "classico" codificato nel codice civile e puntano a una gestione delle risorse naturali che ha come obiettivo la compatibilità ecologica, anche in vista dello sfruttamento ulteriore¹⁹.

¹⁶ In questi termini, v., per esempio, A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive: punti fermi per le future leggi regionali in materia* (in <https://www.demaniocivico.it/wp-content/uploads/2013/05/705.pdf>), il quale (richiamando P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, 696) afferma che la proprietà collettiva «ci parla di un mondo umano [...] in cui il singolo non è mai solo, ma inserito in una comunità, la cui esistenza passata, presente e futura è modellata dalla terra e dalla sua gestione» e «la proprietà non appare uno strumento economico e giuridico, ma è, invece, "una rappresentazione antropologica che affonda nei valori di una certa civiltà agraria"». Anche secondo P. NERVI: *La destinazione economica dei beni di uso civico*, in *Demani civici e risorse ambientali*, a cura di F. CARLETTI, Napoli, 1993, 173 ss., il patrimonio civico adempie, oltre che a una funzione ecologica e a una funzione economica, a una funzione socio-culturale.

¹⁷ V. artt. 2, c. 1, art. 10 e art. 11, d. lgs. n. 42/2004.

¹⁸ Come è noto, peraltro, la l. cost. 11 febbraio 2022, modificando l'art. 9 Cost., vi ha inserito proprio un riferimento espresso alla tutela dell'interesse delle generazioni future. In proposito, in dottrina, v., per esempio: A. MOLFETTA, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Riv. A.I.C.*, 2023, 222 ss.; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani dell'a revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi*, 2022, 15, 121 ss.; E. PELLECCCHIA, *Ambiente, generazioni future, imprese sostenibili: riflessioni a margine della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 4, 711 ss.; F.G. MENGA, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journ.*, 2022, 2, 73 ss.

¹⁹ In proposito v., per esempio, Corte cost., n. 228/2021. In dottrina, hanno commentato la sentenza, oltre a R. ROMBOLI, *In tema di usi civici cit.*, 14 s., V. CERULLI IRELLI, "Usi civici" e "proprietà collettiva": principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi

Del resto, nel panorama giuridico generale, complessivamente inteso, la percezione del rilievo (anche) culturale degli usi civici non è una novità assoluta. Al contrario, essa appare ben radicata nella consapevolezza delle collettività che da sempre ne sono custodi. Ne dà dimostrazione la Dichiarazione comune delle proprietà collettive (Roma, 7 marzo 2006)²⁰, ove gli amministratori delle comunioni familiari, dei demani civici e degli usi civici si definiscono «eredi delle antiche democrazie di villaggio» e dichiarano di incarnarne la tradizione. Essi riconoscono che le comunità di riferimento sono espressione di pluralismo giuridico, «formazioni sociali radicate nella storia, nel lavoro e nella convivenza tra gli uomini». Inoltre, richiamano a più riprese la storia e le consuetudini come fonte dei diritti di proprietà collettiva e riconducono ai compiti dei gestori il dovere di conservarne intatto il capitale, a beneficio delle generazioni future.

4. *Le sollecitazioni nella disciplina regionale*

Anche nella legislazione regionale è reperibile qualche indizio significativo, che va, benché indirettamente, nella direzione della percezione della valenza culturale degli usi civici in quanto tali.

In primo luogo, è interessante richiamare un elemento di carattere organizzativo, che emerge dalla normativa sarda sull'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili in terreni gravati da usi civici. In tali fattispecie, infatti, è coinvolto un tavolo tecnico interassessorile, presieduto dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, composto da vari soggetti, tra cui un dirigente per ciascuno degli Assessorati competenti in materia di agricoltura, ambiente, enti locali e (cosa più rilevante ai fini di queste riflessioni) beni culturali²¹.

Sul fronte, per così dire, più “concettuale”, in Toscana, si riconosce – se pur in un ambito privo di portata giuridicamente rilevante in senso

osservazioni), in *Giur. cost.*, 2021, 2534 ss.; A. JANNARELLI, *La costituzionalizzazione (debole) dei “domini collettivi” dopo la l. n. 168 del 2017: breve nota a Corte cost. 228/2021*, in *F. it.*, 2022, 1, I, 16; F. POLITI, *La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017*, in *Giur. cost.*, 2021, 2546 ss.

²⁰ Il testo della dichiarazione è reperibile al link <https://www.demaniocivico.it/wp-content/uploads/2013/04/56.pdf>.

²¹ V. art. 17 *bis*, l.r. Sardegna 14 marzo 1994, n. 12.

stretto²² – la valenza unitaria del demanio collettivo civico, unitamente al dato culturale di una gestione da sempre volutamente e responsabilmente comunitaria da parte delle popolazioni locali.

Anche la Provincia autonoma di Trento «tutela e valorizza i beni di uso civico e le proprietà collettive quali elementi fondamentali per la vita e per lo sviluppo delle popolazioni locali e quali strumenti primari per la salvaguardia ambientale e culturale del patrimonio e del paesaggio agro-silvo-pastorale trentino»²³.

Infine, chiarissima nella direzione indicata è la legislazione calabrese, ove si afferma che «i terreni di uso civico e i domini collettivi sono altresì strumenti per la salvaguardia ambientale e culturale e per la preservazione del patrimonio e del paesaggio forestale, agricolo e pastorale della Calabria»²⁴.

Alcuni legislatori regionali, dunque, hanno intrapreso un interessante percorso di consapevolezza della multiforme valenza giuridica e operativa degli usi civici. Le disposizioni sinteticamente richiamate possono costituire il punto di partenza per un processo di revisione delle categorie giuridiche tradizionali che conduca a una nuova collocazione sistematica del regime dell'istituto, tenendo conto delle variegature teleologiche riconducibili al suo utilizzo. Peraltro, la percezione, in parte inedita, della funzione (economica, ambientale e culturale) degli usi civici richiede un ripensamento delle modalità gestionali, in vista dell'opportuna valorizzazione sia del contributo partecipativo delle comunità di riferimento, sia dell'intervento di tutti i livelli istituzionali potenzialmente esponenziali di interessi qualificati.

5. *Le conseguenze sul piano gestionale della moltiplicazione teleologica, tra interesse nazionale ed esigenze locali. Il ruolo della partecipazione della cittadinanza*

La qualificazione dell'istituto 'uso civico' come bene culturale immateriale, suscettibile di realizzare l'interesse pubblico mediante l'applicazione di peculiari modalità gestionali a specifici immobili (e alle risorse

²² V. il Preambolo della l.r. Toscana 23 maggio 2014, n. 27.

²³ Precisamente, v. in questi termini l'art. 1 l.p. 14 giugno 2005, n. 6.

²⁴ V. così l.r. Calabria 21 agosto 2007, n. 18, art. 1, c. 3 (modificato con l.r. 2 febbraio 2024, n. 4).

che essi producono), poggia sull'elemento della fruizione più che su quello dell'appartenenza. Per questo, è fondamentale la predisposizione di moduli partecipativi efficaci a vantaggio delle popolazioni locali, in vista dell'assunzione delle decisioni strategiche sulla gestione delle terre.

Eppure, nell'analisi dottrinale tale profilo passa, un po' paradossalmente, quasi in secondo piano. La ragione può essere indicata nella circostanza che la partecipazione da parte delle popolazioni locali al momento deliberativo viene quasi data per scontata, poiché si tratta del fattore che, più di ogni altro, ha consentito la sopravvivenza e la trasmissione degli usi civici nel corso dei secoli²⁵.

Il coinvolgimento delle comunità radicate sul territorio assume, infatti, un valore giuridico – e culturale – intrinseco e ineliminabile. Proprio la perdurante salvaguardia di questo legame di natura latamente antropologica(o) può contribuire a scongiurare il rischio di allentamento del rapporto genetico con il gruppo sociale di riferimento, che conseguirebbe ad una rigida configurazione del potere decisionale esclusivamente in capo all'amministrazione e oggi – a seguito dell'evoluzione funzionale che ha contraddistinto gli anni più recenti – soprattutto in capo al livello istituzionale centrale, competente in materia di tutela ambientale. È interessante, sul punto, la precisazione a suo tempo effettuata dalla Corte costituzionale²⁶, ove si è rilevato, fra l'altro, che l'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è adeguatamente protetto soltanto agevolando l'impegno costante degli utenti, che dalla vitalità dell'uso civico stesso traggono i maggiori vantaggi e, praticandolo assiduamente, ne assicurano la conservazione.

Di conseguenza, per la valorizzazione dell'istituto l'approccio nega-

²⁵ Il fondamento della legittimazione giuridica della partecipazione popolare all'attività di *decision-making* in materia di usi civici è in parte riposto nella *soft law* di matrice sovranazionale. Sono particolarmente significative, in proposito, le norme contenute nella Carta europea dell'autonomia locale (emanata nell'ambito del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa: la si veda in lingua italiana al link [16808d7b02 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/it/ta/legislation/Convention.asp)), ove si afferma che la legittimazione degli organi locali elettivi ad agire nell'interesse pubblico non pregiudica il ricorso alla partecipazione diretta dei cittadini ove consentita dalla legge. Le disposizioni rilevanti sono molteplici. V. soprattutto il combinato disposto degli artt. 3 e 4 della Carta.

²⁶ V., in particolare, C. cost., 18 luglio 2014, n. 210, su cui, in dottrina, A. GERMANÒ, *Conservazione degli usi civici e tutela ambientale cit.*, 256 ss., nonché R. ROMBOLI, *In tema di usi civici cit.*, 2658 ss., L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono cit.*, 3366 ss., e A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela dell'autonomia e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Regioni*, 2015, 211 ss., a cui sia consentito rinviare.

tivo, meramente vincolistico, non basta. L'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è correttamente protetto non tanto impedendovi qualsiasi attività, quanto piuttosto regolandone (e promuovendone) la cura attiva da parte della popolazione. Anzi, su questo fronte la sussunzione nel contesto del patrimonio culturale arricchisce lo strumentario disponibile. In tal modo, è pienamente salvaguardato l'interesse dell'intera collettività – riconosciuto anche dalla Corte di cassazione²⁷ – alla conservazione degli usi civici quali istituti di raccordo fra «profili economici, sociali e ambientali», che concorrono al mantenimento dell'ambiente antropico, con particolare riferimento alla sua valenza paesaggistica²⁸.

Tuttavia, se il ruolo basilare dei gruppi dei proprietari/utilizzatori nell'adozione delle scelte strategiche sull'utilizzo delle terre civiche rispecchia una prassi applicata da tempo, ciò richiede oggi nuova legittimazione giuridica e un ripensamento in vista dell'acquisizione di maggiore efficacia. Non a caso, il rilievo del momento partecipativo si è intensificato in epoca recente, a fronte della progressiva complicazione del contesto funzionale in cui la protezione degli usi civici deve essere inserita. L'assunzione di una prospettiva favorevole all'acquisizione di tutti i punti di vista potenzialmente utili per l'assunzione delle scelte gestionali di fondo è passata per una serie di sperimentazioni in via di prassi, a bocce normative ferme, e si è concretamente avvalsa, fra l'altro, della metodologia tipica della pianificazione strategica del territorio²⁹.

²⁷ V., per esempio, C. cass., 16 febbraio 2011, n. 3811.

²⁸ V. soprattutto C. cost., (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46. Inoltre, v. C. cost., 31 maggio 2018, n. 113, con note di: L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, in *Giur. cost.*, 2018, 1284 ss.; F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?* in *Giur. cost.*, 2018, 1275 ss.; A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici-demani collettivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. agroalim.*, 2018, 3, 661 ss.; E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Regioni*, 2018, 1074 ss. Inoltre, v. F. MARINELLI, *La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi*, in *Giur. it.*, 2019, 1303 ss.

²⁹ Ne è dimostrazione. per esempio, un'esperienza risalente e assai interessante. Si tratta del Progetto pilota per il riordino delle terre civiche nella Provincia sarda dell'Ogliastra, condotto nel corso del 2008. In questo caso, il “metodo strategico” – basato sulla capillare informazione delle popolazioni coinvolte, sulla discussione nell'ambito di gruppi di lavoro settoriali, sulla costituzione di un Forum istituzionale con la partecipazione di tutte le istituzioni interessate – è stato adottato per assumere in modo quanto più possibile condiviso le decisioni basilari circa la gestione dei beni comuni, se pur al di fuori della cornice della pianificazione strategica in senso stretto. In

Attualmente, il dinamismo della realtà applicativa potrebbe condurre, rispetto al passato, a soluzioni innovative. In particolare, si potrebbe riflettere sull'opportunità di ammettere la consultazione di soggetti residenti nelle aree gravate da usi civici e/o concretamente impegnati nella loro rivitalizzazione (per esempio, in quanto esercenti in quei luoghi attività imprenditoriali, correlate allo sfruttamento agro-silvo-pastorale ovvero turistico-ricettivo dell'area), ma formalmente non rientranti nel gruppo dei titolari comunisti. Non è escluso che ciò possa avvenire, grazie alla sensibilità dei legislatori regionali, fra le “maglie larghe” della l. 20 novembre 2017, n. 168³⁰, che – sancendo di fatto il superamento dell'originaria vocazione squisitamente economico-produttiva dell'istituto e ribadendone sostanzialmente la più moderna funzione essenzialmente paesaggistico-ambientale – lasciano spazio alla sperimentazione di buone prassi.

6. *Segue. Il necessario dialogo fra livelli istituzionali e la peculiare attuazione della sussidiarietà verticale*

Nel settore della gestione degli usi civici, la frammentazione delle competenze non è priva di rischi, in termini di efficienza del modello e

proposito v. i materiali reperibili online ai links [Microsoft Word - Processo Partecipativo Progetto Usi Civici Novembre 2008.doc \(formez.it\)](#) e [Le terre civiche.pdf \(provincia.nuoro.it\)](#).

³⁰ In proposito, in dottrina, v., per esempio: M.C. CERVALE, *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 1159 ss.; G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *federalismi.it*, 2018, 18; A. GERMANÒ, *La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli «usi civici» secondo la Corte costituzionale*, in *Dir. agoral.*, 2020, 445 ss. V. anche G. SALEPPICHI, *La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020) cit.*, 75 ss.; 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 cit.*, 1815 ss.; A. JANNARELLI, *La disciplina 'storica' degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine*, in *f. it.*, 2023, 3, 1, 689 ss. Commentando Corte cost., 28 novembre 2022, n. 236 (su cui v. anche la nota di L. PRINCIPATO, *Il promiscuo godimento sul territorio regionale nella penombra della competenza legislativa statale*, in *Giur. cost.*, 2022, 2668 ss.), si sofferma sul rapporto fra la disciplina del 1927 e quella 2017 F. POLITI, *La Corte costituzionale restringe ulteriormente gli spazi del legislatore regionale in materia di usi civici*, in *Giur. cost.*, 2022, 2659 ss.; v. anche R. ROMBOLI, *Sulla disciplina regionale di semplificazione in materia di usi civici*, in *F. it.*, 2023, 3, 1, 688.

giustizia sostanziale. Infatti, nonostante il primo interlocutore istituzionale dei proprietari comunisti necessariamente sia quello di livello comunale, non va sottaciuto che frequentemente i Comuni si muovono all'insegna del perseguimento di interessi assai parcellizzati, spesso di portata squisitamente egoistica in termini finanziari.

Deve essere chiaro, invece, che la configurazione dei beni di uso civico non solo come strumenti per la realizzazione di un'utilità economica, ma anche (e ora principalmente) come parte del patrimonio paesaggistico, comporta che il potenziale fruitore (in quanto titolare dell'interesse alla tutela ambientale e culturale) sia diventata, in primo luogo, l'intera comunità nazionale. Ciò incide anche sull'indicazione da parte dei legislatori (in particolare, di quelli regionali) delle modalità previste per la gestione, che non può avvenire senza il coinvolgimento diretto dell'autorità centrale³¹.

Ma il dialogo "a distanza" fra Stato e Comuni non è sufficiente per garantire che tutti gli elementi rilevanti siano adeguatamente soppesati, in vista dell'attività di *decision making*. Sia il primo, sia i secondi potrebbero assecondare logiche eccessivamente settoriali, trascurando profili importanti e, soprattutto, evitando di impegnarsi seriamente nella ricerca di un punto di mediazione fra le diverse posizioni. Pertanto, si avverte fortemente la necessità di individuare una sede, per così dire, "intermedia", in grado di far emergere le specificità locali, pur senza sacrificare la visione d'insieme. Tale esigenza si raccorda, chiaramente, all'orientamento seguito in alcune pronunce della Corte costituzionale, ove si è sottolineata l'importanza del ruolo della Regione, quale ente che, per la sua collocazione intermedia fra il Comune (in cui si trovano le popolazioni immediatamente coinvolte nello sfruttamento dell'uso civico) e lo Stato (depositario delle competenze normative in materia di protezione dell'ambiente), è in grado di conciliare adeguatamente fra le diverse istanze³². A parere della Corte costituzionale, data la sostanziale difformità dell'interesse di cui possono risultare in concreto portatrici l'autorità regionale e quella comunale,

³¹ In questi termini, v., in particolare, C. cost., 18 luglio 2014, n. 210.

³² Nella giurisprudenza della Consulta, v. in proposito, per esempio: C. cost., 27 luglio 2006, n. 310; C. cost., (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345; C. cost., (8 maggio) 10 maggio 1995, n. 156; C. cost., (18 maggio) 27 maggio 1992, n. 237; C. cost., (7 maggio) 25 maggio 1992, n. 221. Inoltre, v. C. cost., 19 dicembre 1991, n. 511. In dottrina: P. NERVI, *I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale*, in AA.VV., *I temi di bosco e ambiente*, Frontone, 1995, 24; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico cit.*, 183 ss.

appare incongruo consentire solo alla seconda, e non anche alla prima, di svolgere una ponderazione puntuale degli elementi che contraddistinguono il caso concreto. Entrambe devono essere coinvolte nelle decisioni sui terreni gravati da uso civico³³.

Concordemente con l'opinione espressa in dottrina³⁴, dunque, la Consulta ritiene che la previsione dell'intervento regionale quale tappa procedimentale necessaria sia appropriata, perché consente di mantenere i poteri di vigilanza sulla gestione delle terre civiche in capo a un ente territoriale "periferico" rispetto allo Stato, in grado di cogliere le specificità del luogo. Nel contempo, permette di circoscrivere il rischio – tutt'altro che remoto, qualora i Comuni fossero legittimati a deliberare in piena autonomia – di «alimentare forme di campanilismo o localismo»³⁵. Si paventa,

³³ Sul punto, può essere interessante richiamare le considerazioni espresse, a proposito della sentenza n. 345 del 1995, da F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo) cit.*, 329 ss., il quale ritiene che l'opinione ora espressa nel testo non sia condivisibile, soprattutto alla luce «dell'ampio dibattito che ha portato il legislatore a snellire le procedure amministrative, prima con la l. 7 agosto 1990 n. 241 e poi con le l. 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127 (cosiddette leggi Bassanini)». Osserva, altresì, l'autore che il problema della razionalizzazione delle procedure deliberative coinvolgenti terreni gravati da usi civici «si pone e si porrà con sempre maggiore frequenza in relazione a decisioni pianificative prese attraverso accordi di programma o conferenze di servizi che di fatto incidono sull'astratto diritto di uso civico, non potendosi ovviamente seguire in quella sede le complesse procedure previste dalla normativa in materia». In proposito, v. anche M. MAZZUCA, "Beneficio per la collettività", *funzione degli usi civici e mutamento di destinazione*, nota a C. cost. 11 maggio 2017, n. 103, in *Dir. agric.*, 2017, 2-3, 443 ss.; la stessa sentenza – ove si riconduce la disciplina in materia di usi civici alla competenza legislativa dello Stato sulle grandi riforme economico-sociali – è annotata anche da M. CENINI, *Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 2018, 1838 ss. Inoltre, v.: A. GERMANÒ, *Usi civici e soggetti interessati al procedimento di alienazione dei terreni di proprietà collettiva*, in *Dir. giurisp. agr., alim., ambiente*, 2013, 207; A. DEFFENU, *Gli usi civici in Sardegna dopo le sentenze più recenti della Corte costituzionale: questioni aperte e possibili soluzioni*, in *Regioni*, 2019, 1249 ss.; L. PRINCIPATO, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizione degli interessi*, in *Giur. cost.*, 2017, 1051 ss.

³⁴ Cfr. L. FULCINITI, *I beni d'uso civico cit.*, 284, a parere della quale, per non eludere la tutela paesaggistica e ambientale, è necessario che ogni procedimento amministrativo finalizzato alla cessazione del regime demaniale dei beni d'uso civico comporti l'acquisizione del parere sul vincolo ambientale; l'autrice auspica, altresì, che sia garantita la partecipazione al procedimento amministrativo dei portatori di interessi diffusi, secondo le prescrizioni della l. 7 agosto 1990, n. 241.

³⁵ Sostanzialmente in termini, benché in prospettiva in parte difforme, v. P. NERVI, *I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale cit.*, 24.

precisamente, che i Comuni (soprattutto quelli più “vulnerabili”, poiché dotati di scarse risorse finanziarie) possano privilegiare considerazioni connesse all’intento di sfruttare i terreni in base a modalità nell’immediato e a breve termine più redditizie per gli abitanti del luogo, ma nel contempo suscettibili di allontanare pericolosamente la percezione dell’uso civico dalla vocazione ambientalistica e culturale.

Pertanto, il principio di sussidiarietà verticale, di cui all’art. 118 Cost., opera, nell’ambito della gestione delle terre di uso civico, in modo un po’ anomalo.

In generale, infatti, la sussidiarietà verticale determina la piena legittimità – e, anzi, la promozione – del superamento di ipotesi di *governance* centralizzata di rango statale, per privilegiare l’assunzione di forme di amministrazione al livello istituzionale più vicino a quello dei proprietari/utenti, cioè quello comunale. In tal modo, tra l’altro, il regime giuridico delle terre collettive si può affrancare facilmente dall’influenza assorbente esercitata dal modello della proprietà privata, che in questo caso appare inappropriato, per assecondare una visione meta-individuale e solidaristica da tempo collaudata.

D’altra parte, come si è accennato, il coinvolgimento del solo livello locale nella gestione degli usi civici, che conseguirebbe alla mera applicazione della sussidiarietà verticale in senso stretto, appare a sua volta inappropriato, per diverse ragioni. Innanzi tutto, l’autorità comunale non è autosufficiente nella determinazione delle modalità di gestione dei demani collettivi, ma deve necessariamente tenere conto delle scelte operate ad altri livelli autoritativi (*in primis*, come già segnalato, quello statale, cui soprattutto spetta la protezione dell’interesse dell’intera comunità nazionale, comprensiva delle generazioni future). Inoltre, un approccio eccessivamente “localistico” fatalmente minerebbe l’efficacia dell’azione dei Comuni economicamente e politicamente più “fragili”³⁶.

Può cogliersi, pertanto, la peculiarità delle modalità con cui il principio di sussidiarietà verticale si esprime in relazione alla gestione degli immobili gravati da uso civico. In questo caso, infatti, il potere pubblico non può e

³⁶ Sul punto, sia consentito richiamare, per esempio, M. CALABRÒ, A. SIMONATI, *Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriale): per un nuovo paradigma giuridico dei demani collettivi*, in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile – Environment, energy, food. Comparative legal models for sustainable development*, a cura di G. CERRINA FERRONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO, vol. 1, t. 1, Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 2016, 109 ss., in particolare 117 ss., e cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.

non deve essere esercitato esclusivamente o prioritariamente al livello istituzionale prossimo ai destinatari. La compresenza di interessi distinti, radicati a livelli diversi, impone, invece, il coinvolgimento contestuale di varie istituzioni, ciascuna delle quali è portatrice di uno specifico ruolo sostanziale³⁷.

7. *Usi civici e autonomia differenziata... per continuare a riflettere*

In conclusione, almeno un cenno merita la questione delle implicazioni della riforma sul cosiddetto “regionalismo differenziato”³⁸ rispetto

³⁷ Compatibilmente, sottolinea proprio l'importanza della compresenza dei livelli deliberativi nazionale e regionale C. cost., n. 113/2018.

³⁸ Il dibattito dottrinale che si è svolto durante la gestazione della riforma poi sfociata nella l. n. 86/2024 è piuttosto ampio. Senza alcuna pretesa di completezza, v.: A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 2024, 3, 4 ss.; F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Dir. pratica trib.*, 2024, 414 ss., e IDEM, *Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale e il progetto del regionalismo differenziato*, in *Rass. trib.*, 2023, 427 ss.; A. ANDRIOPOULOU, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, in *federalismi.it*, 2023, 23, 34 ss.; L. MORONI, *Il regionalismo differenziato tra forma legislativa e sostanza amministrativa*, in *federalismi.it*, 2023, 11, 141 ss.; A. CARIOLA, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, in *Dir. reg.*, 2023, 795 ss., nonché E. BOLOGNESE, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune “criticità” del DDL Calderoli*, *ivi*, 2023, 812 ss.; L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, *ivi*, 2023, 836 ss., ed A. RUGGERI, *L'autonomia regionale inappagata, la sua “differenziazione” e l'uso congiunturale della Costituzione*, *ivi*, 2023, 365 ss.; R. DAGOSTINO, *Sistemi delle autonomie e divari territoriali di cittadinanza*, in *Dir. soc.*, 2023, 455 ss.; M. RICCIARDO CALDERARO, *Il difficile percorso di riforma delle autonomie locali. Prospettive alla luce del disegno di legge sul regionalismo differenziato*, in *Dir. econ. impresa*, 2023, 375 ss.; G. VERDE, *Il rapporto fra funzioni e risorse nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2023, 2, 22 ss.; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Dir. reg.*, 2023, 500 ss.; F. ZANMARTINO, *La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl. eur. – Rass. online*, 2023, 2, 112 ss.; M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Dem. dir.*, 2023, 1, 89 ss.; S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, *ivi*, 2023, 1, 104 ss.; S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, *ivi*, 2023, 1, 1 ss.; R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”*, *ivi*, 2023, 1, 199 ss., e IDEM, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, 1, 30 ss.; S. GAMBINO, *Regionalismo “differenziato” e principi fondamentali della Carta*, *ivi*, 2023, 1.

alla configurazione degli usi civici quali elementi del patrimonio culturale.

Come è noto, in base all'art. 3, l. 26 giugno 2024, n. 86³⁹, oltre a vari ambiti di competenza legislativa concorrente⁴⁰, sono suscettibili di attribuzione alle Regioni a statuto ordinario – in attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. – anche alcune materie che rientrano (*ex art.* 117, c. 2) nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato. Fra queste, spicca, per l'importanza che riveste ai fini di queste note, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Si tratta di un profilo assai rilevante, non privo di ricadute sistematiche e normative qualora si ritenesse di accogliere la tesi qui proposta, per cui la disciplina degli usi civici potrebbe essere in parte ricondotta proprio alla gestione del patrimonio culturale, materiale e immateriale. In base all'art. 3, d. lgs. n. 42/2004, infatti, la tutela dei beni culturali consta essenzialmente di tre attività istituzionali: individuazione, protezione e conservazione⁴¹. Nell'ambito della tutela, dunque, ricade, fra l'altro, la determinazione delle tipologie di beni portatori di interesse culturale.

Pertanto, le Regioni, che, a seguito della riforma, si avvalsero delle possibilità di intervenire *ex art.* 116 Cost., potrebbero probabilmente inserire nel catalogo dei beni culturali tipologie attualmente non contemplate alla luce della normativa statale. Ciò potrebbe verificarsi, in particolare, qualora quelle categorie di beni fossero contraddistinte da peculiare vocazione identitaria, con riferimento ad aree specifiche del territorio locale. Se questo è vero, possiamo ragionevolmente aspettarci che la svolta del 2024 induca almeno qualche legislatore regionale a una seria riflessione sulla collocazione tassonomica nell'ambito (anche) del patrimonio storico-artistico della Nazione – e sul conseguente regime giuridico – delle terre di uso civico⁴².

306 ss.; G. COMAZZETTO, *I 'limiti di contenuto' ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, 1, 1 ss.; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, *ivi*, 2023, 1, 46 ss.; A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura 'differente' del 'regionalismo differenziato'*, *ivi*, 2023, 7, 61 ss.; G. LAURI, *La 'proposta Calderoli' sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in *Oss. Cost.*, 2023, 3, 5 ss.

³⁹ Precisamente, v. art. 3, c. 3, lett. b).

⁴⁰ Fra questi, sono espressamente menzionate la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali, *ex art.* 3, c. 3, lett. p).

⁴¹ V. art. 3, c. 1.

⁴² In proposito, molto sinteticamente nell'ambito di un ragionamento di più ampio respiro, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *Riflessioni di fantadiritto, alla luce della*

Abstract

Alla luce della progressiva mutazione teleologica e funzionale che ha contraddistinto negli anni recenti gli usi civici, il saggio si propone di investigare la possibilità e l'opportunità di ricondurre attualmente l'istituto non solo – come emerge dalla giurisprudenza costituzionale – alla tutela dell'ambiente, ma anche alla salvaguardia del patrimonio culturale. L'adozione di questa prospettiva, che pare oggi pienamente percorribile, non è priva di implicazioni giuridico-sistematiche.

Commons and Cultural Heritage, between Taxonomies and Practical Issues

Considering the progressive teleological and functional transformation, which has recently characterized the commons, the essay aims at investigating the possibility and opportunity of currently tracing this legal tool – as the Constitutional case law shows – to the protection not only of environment, but also of cultural heritage. The adoption of such a perspective, which seems fully viable today, is not without legal-systemic implications.

giurisprudenza costituzionale, su alcune possibili ripercussioni del “nuovo regionalismo differenziato”, in Nuove aut., 2024, num. spec., 205 ss.