

Osservatorio

Usi civici, Terzo Settore e interessi agroalimentari nel mutato sistema ordinamentale*

Carmine Lazzaro

1.- Notazioni preliminari

Gli usi civici costituiscono un istituto antico, che ha mostrato nel tempo una peculiare capacità di esprimere interessi attuali e istanze emergenti dal basso nella società.

In questa dimensione di continuità e capacità di adattamento ai mutamenti del sistema risiede forse il segreto della sua longevità e contemporaneità.

Sul piano della ricostruzione sistematica, l'istituto degli usi civici, globalmente inteso e nella varietà delle sue articolazioni in relazione ai diversi profili oggettivi, ha rappresentato da sempre un banco di prova ermeneutico assai complesso per l'operatore del diritto.

Se è vero, infatti, che, seguendo i dettami costituzionali, in linea con il disposto dell'art. 42 Cost., la proprietà è *pubblica* o *privata*, è anche vero, però, che sostenere una tale - rigida - bipartizione rappresenterebbe una lettura soltanto parziale della disposizione in commento, oltremodo riduttiva del senso effettivo della *voluntas* del Costituente, il quale nella medesima norma, al II comma, si è affrettato a sottolineare la *funzione sociale* della proprietà privata, oltre che la

necessità di renderla *accessibile a tutti*.

Gli usi civici sembrano costituire un plastico esempio di quella *terza dimensione* proprietaria di stampo collettivistico, tanto indagata da attenta dottrina, che intende favorire, in conformità con l'art. 43 Cost., l'attribuzione di beni di preminente interesse generale a comunità di lavoratori o utenti, garantendone un accesso sempre più diffuso¹.

Nell'evoluzione del sistema, quindi, aderendo ad un'autorevole impostazione, occorre propugnare una *«nuova tassonomia dei beni non più costruita unicamente o prevalentemente intorno alle loro caratteristiche economiche, ma alla funzione che adempiono nella società»*².

Gli usi civici, gravando, come meglio di seguito esplicitato nel paragrafo successivo, su beni specifici nell'interesse generale, impongono all'operatore del diritto scenari interpretativi nuovi, aprendo alla necessità di guardare anche ad una dimensione collettiva del bene, alternativa alla proprietà pubblica e privata.

Le "terre civiche", infatti, per natura e destinazione, proprio perché rivolte al soddisfacimento degli interessi di una comunità ben definita, presentano le caratteristiche dell'incommerciabilità, della non usucapibilità e dell'imprescrittibilità, salvo i casi disciplinati dalla legge.

La volontà, neanche troppo celata, del legislatore è quella di garantire una gestione, il più possibile, produttiva ed efficiente di tutta una serie di beni visceralmente collegati alle comunità locali interessate e fisiologicamente destinati allo sviluppo del loro benessere psicofisico.

Giova prendere atto del graduale declino della tradi-

(*) Il presente lavoro è destinato, con modifiche ed integrazioni, agli atti del Convegno "Il futuro sostenibile di pesca e acquacoltura", rientrando nell'ambito del PRIN "Le sfide giuridiche della green economy", UR di Reggio Calabria, svoltosi a Roma presso l'Università LUISS il 3 aprile 2025. Negli atti sarà pubblicata una versione aggiornata e ulteriormente sviluppata della ricerca.

(¹) Sul tema v. S. Rodotà, *Postfazione. Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 311 ss., p. 313, ove l'A. afferma: «Ad una prima lettura, la stessa Costituzione si presenta legata allo schema binario, poiché l'articolo 42 si apre con le parole "la proprietà è pubblica o privata". Ma la terza dimensione emerge nell'articolo 43, dove si prevede, in particolare, che possano essere affidate "a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale". Si adotta così in una logica istituzionale che svincola l'interesse non individualistico per determinati beni dal riferimento obbligato alla proprietà pubblica, alla tecnica delle nazionalizzazioni. Si apre una ben visibile terza via tra proprietà privata e pubblica, la cui portata si chiarisce meglio analizzando due riferimenti essenziali contenuti nell'articolo 42 - l'affermazione secondo cui la proprietà deve essere resa "accessibile a tutti" e il ruolo attribuito alla sua "funzione sociale"».

(²) In tal senso S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, p. 15.

zionale (categoria unitaria della) proprietà come diritto assoluto³ e dell'ormai incontenibile propensione alla parcellizzazione degli schemi proprietari in uno spaccato assai variegato, cangiante e plurale⁴: il diritto dominicale, infatti, si configura oggi più che mai alla stregua di un prisma a più facce, tutte mutevoli a seconda delle tipologie di beni presi in considerazione e dei relativi statuti.

Come correttamente rilevato in dottrina, “*i beni di uso civico rappresentano non solo un importante fattore per lo sviluppo delle attività agricole, ma anche lo strumento di una efficace tutela ambientale*”⁵, presentandosi come baluardo estremo contro un'irrefrenabile urbanizzazione di montagne e spiagge.

Se quanto sopra è vero, bisogna, quindi, puntare sul rinnovato senso civico e sulla passione dei cittadini sia come singoli, sia raggruppati in formazioni sociali, per contrastare l'egoismo dei faccendieri e degli speculatori anche nell'interesse delle future generazioni in linea col dettato costituzionale del novellato art. 9 Cost.

Imprescindibile diviene, quindi, lo strumento della sussidiarietà orizzontale, che impone a Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale⁶.

Da qui il rinnovato interesse per l'art. 118, ult. comma, Cost., che ha contribuito a recuperare il ruolo e la qua-

lità di pregevolezza normativa⁷ di quella che appariva, fino a poco tempo fa, come una *norma costituzionale dimenticata*⁸.

Sembrava, infatti, che quella norma, ancora in attesa di piena attuazione, fosse quasi *scivolata fuori dall'agenda politica del Paese*, rischiando di divenire *inattuale*; viceversa, essa è tornata in auge all'indomani dell'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore⁹.

Giova, infatti, ricordare che, nonostante la portata innovativa della Riforma del Titolo V, il principio di sussidiarietà orizzontale è rimasto per lungo tempo ai margini del sistema giuridico, non stimolando particolarmente gli interessi della classe politica, da sempre restia a delegare funzioni, almeno fino ad oggi.

Orbene, il principio di sussidiarietà orizzontale, combinato con i principi solidarista e personalista, offre nuovi “territori di indagine” all'interprete, attribuendo ai privati la legittimazione necessaria per gestire e valorizzare boschi, pascoli, valli da pesca, montagne e quant'altro utile alla collettività dei piccoli borghi di riferimento, che spesso sorgono proprio in funzione dei beni gravati da usi civici, dipendendo economicamente da questi ultimi e finanche identificandosi con essi.

Pur consapevoli che la fattispecie degli usi civici necessita di un approfondimento ben più analitico rispetto alle brevi osservazioni contenute nel presente saggio per esigenze redazionali, giova, comunque, rilevare l'estrema attualità dell'istituto, che sembra rin-

(3) L'espressione è ripresa da A. La Torre, *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale. Dalla proprietà quiritaria alla funzione sociale*, in *Giust. Civ.*, 2007, 12, 479 ss., p. 483.

(4) Estremamente attuale diviene, quindi, l'insegnamento del Maestro, il quale già molti anni or sono parlava del passaggio dalla proprietà alle proprietà S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, in ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, rist., Milano, 1964.

(5) In tal senso F. Marinelli, “*La terra è di Dio*”. *I beni collettivi tra storia e diritto*, Centro Studi sulle Proprietà collettive e la Cultura del Giurista “Guido Cervati”, L'Aquila, 2020, p. 27.

(6) Sul tema, tra i tanti, giova richiamare le osservazioni di I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it, 5/2006; A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 1997, 603 ss.; ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni cost.*, 1/2001, p. 13 ss. e G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, I, p. 189, il quale ha evidenziato, inoltre, come l'art. 118, co. 4, Cost. sembrerebbe introdurre «un nuovo paradigma [...] pluralista, paritario e relazionale» tale da apportare «modifiche notevoli nella teoria e nella pratica del diritto amministrativo».

(7) Sul tema appaiono imprescindibili le osservazioni di A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977.

(8) L'espressione è ripresa da S. Cassese, *La Costituzione «dimenticata». Introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione «dimenticata»*, Milano, 2021, 4, il quale aggiunge (7), inoltre, che «*In conclusione, siamo abituati a pensare e studiare la Costituzione come un corpo unitario di regole entrate in vigore nel 1948, mentre, in realtà essa ha seguito strade diverse, alcune interrottesi subito (caso raro nella storia del costituzionalismo comparato). Resterebbe da chiedersi se l'inattuazione di alcune norme abbia condotto alla loro inattualità, nel senso che esse siano ora divenute obsolete. Certo è, invece, che il disegno complessivo della Costituzione voluto dai costituenti sia stato tradito*».

(9) Sull'argomento si consenta di rinviare a C. Lazzaro, *La Riforma del Terzo Settore tra “povertà del linguaggio giuridico” e criticità applicative*, Napoli, 2024.

vigorito dall'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore, con il quale il legislatore ha ampliato gli spazi di manovra dei privati nella cogestione dei beni pubblici in un'ottica di massimizzazione del benessere collettivo.

L'istituto in esame ed il Terzo Settore si presentano come una valida alternativa alle tradizionali logiche proprietarie egoistiche ed escludenti, idonea a garantire immediata attuazione ai principi costituzionali.

Ed infatti, il combinato disposto degli artt. 42 e 43 Cost., letto in stretta connessione con l'introduzione del Codice del Terzo Settore, incentiva un generale coinvolgimento attivo dei privati e, più nello specifico, degli enti del Terzo Settore attraverso forme di "co-programmazione e co-progettazione" (art. 55 CTS) o convenzioni *ad hoc* (art. 56 CTS)¹⁰.

Lo stesso art. 43 Cost., come sopra evidenziato, prevede la possibilità che, a fini di utilità generale, la legge possa riservare originariamente (o trasferire) a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Non si vede, quindi, in un'ottica di ottimizzazione della gestione delle risorse pubbliche, quale possa essere il fattore che impedisca una devoluzione delle funzioni

gestorie ai privati, creando una nuova *governance* alternativa, una *partnership* innovativa nel rispetto del principio di sussidiarietà a tutela di beni *primari* come il paesaggio, il patrimonio storico e artistico della Nazione, nonché l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. A tal fine, quindi, diventa dirimente il ruolo attribuito alla clausola generale della «funzione sociale», la quale diviene prezioso strumento ermeneutico in ragione della sua immediata efficacia precettiva, costituente in quanto tale «il cemento, l'idea unificatrice, il principio sistematico organizzatore»¹¹, che consente all'operatore del diritto, nelle maglie di una normativa, spesso eterogenea¹² e sibillina, di proporre una rilettura che, scindendo l'accesso ai beni dalla titolarità del diritto dominicale, possa favorire una legittimazione diffusa e la possibilità di un uso dei beni collettivi garantito a tutti i componenti di una determinata comunità, anche se non proprietari.

Bisogna, però, prendere atto della farragginosa normativa di riferimento, frutto di un precario equilibrio tra Stato e Regioni al momento del riparto delle rispettive competenze di cui all'art. 117 Cost. nella materia di cui si tratta¹³, che si è ben presto tramutata in un'affannosa corsa al riconoscimento di spazi di autonomia sempre maggiori da parte di queste ultime, spesso falciata dalla scure delle pronunce della Consulta¹⁴.

⁽¹⁰⁾ Per un quadro generale della questione, v. M. Clarich, *Co-programmazione e co-progettazione: gli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo Settore*, in I. Maspes, C. Tenella Sillani, C. Valditara (a cura di), *Gli enti del terzo settore. Storia, Comparazione, Attualità*, Torino, 2024, p. 153 ss.

⁽¹¹⁾ Sul punto si richiamano le illuminanti osservazioni di S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, cit., pp. 277-278, ove l'A. sottolinea che «Non si può dire, tuttavia, che ciò che si indica con l'espressione "funzione sociale" resta, per il momento, privo di portata pratica, sostenendo che la norma costituzionale sia di natura programmatica. Il principio della massima attuazione della Costituzione, impone che si attribuisca anche a codesta norma una efficacia normativa in atto, e non è difficile identificare la portata normativa della regola citata, proprio in base alla concreta esperienza del diritto vigente. Essa, intanto, costituisce il cemento, l'idea unificatrice, il principio sistematico organizzatore che come tale supera l'episodio, scioglie i limiti della disposizione eccezionale, pone i nessi tra le disposizioni particolari e colma lacune, rispetto a tutte le norme nelle quali si può vedere una concreta e specifica attuazione di esigenze di carattere sociale».

⁽¹²⁾ È stato rilevato che «La «funzione sociale» delle proprietà può trovare nelle leggi regionali strumenti efficienti per valorizzare ed interpretare al meglio quel variegato mondo di interessi pubblici locali che ruota attorno a quei beni (immobili preferenzialmente, ma non solo) che presentano col territorio un più stretto legame» (in tal senso A.M. Benedetti, *La proprietà nel diritto di fonte regionale*, in G. Visintini (diretto da), *Trattato di diritto immobiliare, I, I beni e la proprietà*, p. 1, Milano-Padova, 2013, 281 ss., 298). Come verrà evidenziato nel prosieguo della trattazione, però, il legislatore regionale si è più volte interessato all'istituto in esame, parcellizzando le normative sul tema e, consequenzialmente, ingenerando non poche problematiche ermeneutiche. Occorre prendere atto, quindi, che, ad oggi, il legislatore regionale, probabilmente influenzato da logiche egoistiche ed escludenti, ha clamorosamente disatteso *in parte qua* le aspettative della dottrina.

⁽¹³⁾ Bisogna precisare come il presente lavoro aspiri a suggerire tutta una serie di riflessioni limitate alle realtà locali italiane, ciononostante non può tacersi il rilievo internazionale ormai riconosciuto all'istituto in esame ed indagato da recente dottrina. Per maggiori approfondimenti sul punto, v. D. Granara, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Roma, 2020.

⁽¹⁴⁾ Per esigenze di economicità redazionale, si consenta di rinviare agli approfondimenti sul contributo della giurisprudenza sul tema contenuti in M.C. Cervale, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, in *Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2022, p. 193 ss. In via esemplificativa, tra le tante pronunce sul tema che

In conclusione, partendo da una disamina generale della figura degli usi civici, da intendersi come strumento necessario per valorizzare utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona, occorre comprendere se, nel rispetto del *principio di legalità costituzionale*¹⁵, anche in deroga al ginepraio normativo attualmente esistente sul tema, possa essere ammissibile «un altro modo di possedere», che possa contemperare e, al contempo, soddisfare tutti gli interessi in gioco in linea con le riflessioni di autorevole dottrina, secondo la quale «la signoria individuale sulla cosa non è l'unica forma di proprietà, ma esiste pure una forma collettiva»¹⁶. Ma sull'argomento, a causa dell'immobilismo legislativo, non esistono ferree certezze; quindi, l'interprete deve abituarsi ad un *volo in cieli inconsueti e sconfinati*, offrendo – anche per istituti tradizionali come quello di cui si tratta - soluzioni nuove per esigenze sempre mutevoli, ben consapevole che il diritto *non può essere incapsulato in schemi rigidi e precostituiti*¹⁷.

2.- Brevi riflessioni su usi civici e tutela dell'interesse delle future generazioni, un caso particolare: gli usi civici di pesca e mitilicoltura

Prima di entrare *in medias res*, trattando il caso specifico degli usi civici di pesca e mitilicoltura, occorre,

seppure brevemente, soffermarsi sull'istituto degli usi civici in generale¹⁸ al fine di comprenderne peculiarità e caratteristiche utili per approfondire i profili di indagine che si intendono trattare.

Gli usi civici sono diritti che spettano ai membri di una specifica comunità, identificata territorialmente¹⁹, di godere di terreni o beni immobili appartenenti alla collettività di riferimento (in modo indiviso) ovvero a terzi (privati).

Sebbene, quindi, i titolari di tali diritti non possano fregiarsi del potere tradizionale di godere e disporre dei beni in questione in modo pieno ed esclusivo come previsto testualmente dall'art. 832 c.c., ciononostante questi ultimi, per la semplice appartenenza alla comunità di cui si tratta, possono utilizzarli liberamente, con l'unico limite del rispetto del diritto d'uso degli altri membri della medesima comunità. Si tratta di diritti originari, definiti *diritti essenziali*, in quanto indispensabili per la sopravvivenza dei *cives* di una comunità²⁰ ed esercitati per soddisfare le esigenze basilari sia individuali, che del proprio nucleo familiare, nonché della collettività di appartenenza²¹.

Giova evidenziare, quindi, l'estrema rilevanza giuridica di tali beni che rappresentano una risorsa vitale non solo economica, ma anche culturale e ambientale per i *cives* interessati²².

In ragione di ciò, si pongono all'attenzione dell'operatore del diritto, proprio per la delicatezza del tema trat-

interessa, si consenta di ricordarne alcune tra le più recenti: Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119, in *N.G.C.C.*, 6/2023, 1280 e in *Giur. It.*, febbraio 2024, 275; Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, in *Giur. cost.*, 2021, 6, 2521; Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71, in *Giur. It.*, dicembre 2020, 2673 ss. e Corte cost., 11 maggio 2017, n. 103, in *Giur. It.*, agosto-settembre 2018, 1838. Per ulteriori approfondimenti sull'argomento, v. M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in www.rivistaaic.it, 1/2023, p. 82 ss.

(¹⁵) Sull'argomento appaiono imprescindibili le osservazioni di P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, 33; la tematica è ora approfondita in Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, II, Napoli, 2020, p. 204.

(¹⁶) In tal senso P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 5, Milano, 1977, p. 221.

(¹⁷) Le espressioni utilizzate nel testo sono riprese da N. Lipari, *La giurisprudenza fonte del diritto*, in Id., *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, p. 16 ss., pp. 36-37.

(¹⁸) In proposito cfr. A. Palermo, *Usi civici*, in *Noviss. Dig. It.*, XX, Torino, 2010, 209 ss. e A. Germanò, *Usi civici*, in *Dig. Disc. Priv.*, XIX, Torino, 1999, p. 535 ss.

(¹⁹) Per un puntuale inquadramento dell'istituto, v. G. Agrifoglio, *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva. Una storia parallela*, Napoli, 2023.

(²⁰) V. C. Calisse, *Per il riordinamento degli usi civici*, Roma, 1927.

(²¹) Per maggiori approfondimenti si rinvia a M.A. Lorizio, *I beni e diritti di uso civico, natura e relativa disciplina*, in A. Cagnazzo, S. Toschei e M. Tucci (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, p. 21 ss.

(²²) V. R. Alessandrini, *Gli usi civici per la tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Terre collettive e usi civici tra Stato e Regione*, Atti del Convegno di Fiuggi, 25-27 ottobre 1985, Roma, 1985. Già la c.d. Legge Galasso aveva posto in rilievo lo stretto legame esistente tra la salvaguardia degli usi civici e la tutela del paesaggio (e, consequenzialmente, dell'ambiente). Per ulteriori approfondimenti si rinvia a R. Repetti, *Terre gravate da usi civici e condizioni per l'edificabilità*, in *Urban. App.*, 10/1998, 1049.

tato relativo a pesi e vincoli limitativi del diritto di proprietà, tutta una serie di questioni assai rilevanti – che in questa sede, per ragioni di economicità redazionale, non possono essere affrontate integralmente - in merito alla gestione ed al corretto utilizzo dei beni in esame, spesso poste, ma raramente risolte in modo soddisfacente dalla legislazione regionale.

Preme rilevare da subito che non esiste uno schema unitario di uso civico, una categoria generale tipica omogenea diffusa su scala nazionale. Sarebbe illogico anche solo pensarlo, stante la varietà e poliedricità dell'istituto.

Ed infatti, gli usi civici rappresentano un fenomeno storico-giuridico assai eterogeneo e di ampia diffusione a tutte le latitudini, con tratti particolari e tipici di ogni Regione²³, spesso colpiti da “scosse di assestamento” giurisprudenziali, volte ad intercettare e bloccare normative regionali, troppo spesso rispondenti ad esigenze particolari ed egoistiche²⁴.

Soltanto per provare a comprendere appieno la complessità del fenomeno, si consenta, in via esemplificativa, di offrire uno spaccato generale della molteplicità di fattispecie storicamente conosciute dalle realtà locali italiane: si pensi al “vagantivo”, consistente nel diritto di caccia, di pesca e di raccolta delle canne, esercitato come uso civico nelle zone paludose del

Veneto; o al “tratturo”, particolarmente diffuso in Abruzzo, Molise e Puglia, che nasce come uso civico di pascolo, consentendo alle greggi di raggiungere il mare dalla montagna; sempre in tema di pascolo, giova ricordare sia gli adempri tipici della Sardegna, caratterizzati non soltanto dal pascolo, ma anche dal diritto riconosciuto alle comunità locali di sfruttamento, ad esempio per legnatico, macchiatico, ghiandatico; sia le servitù di *pascere* e di *legnare* dell'agro romano e della Regione Sicilia; infine, merita un cenno in questa sede anche il maso chiuso che ha origini antiche, risalenti al XVI secolo, sviluppatosi in Alto Adige come espressione dell'economia familiare delle valli alpine²⁵. Il tentativo, neanche troppo celato, del legislatore è stato quello di uniformare una disciplina composita con la legge n. 1766/1927, unitamente al relativo regolamento di esecuzione (R.D. n. 322/1928), fonti queste ultime poi aggiornate ed integrate in particolare dalla legge n. 168/2017 e s.m.i.²⁶.

Si è trattato, però, di un intervento non pienamente soddisfacente - peraltro anche parzialmente criticato da attenta dottrina²⁷ - di ricondurre sotto la medesima normativa una fattispecie caratterizzata da origini e sviluppi differenti a seconda delle zone interessate e disciplinata più che dalla legge nazionale, dalle consuetudini locali²⁸.

(²³) Concorde sul punto A. Leuzzi, *La “sdemanializzazione” dei beni gravati da uso civico di dominio collettivo*, in *N.G.C.C.*, 6/2023, 1334, ove si pone in rilievo “l’incapacità del sintagma usi civici di restituirci la multiforme ricchezza di un’infinità di usi locali differenti” (sull’equivocità del sintagma in questione si rinvia alle lucide osservazioni di P. Grossi, “Usi civici”: una storia vivente, in *Arch. Scialoja-Bolla*, Annali di studi sulla proprietà collettiva, Milano, 2008, I, p. 19 ss.).

(²⁴) Per una ricostruzione puntuale della giurisprudenza costituzionale in materia di usi civici si rinvia a P. Lazzara, *Il regime giuridico degli usi civici nella giurisprudenza costituzionale e nella recente legislazione nazionale e regionale*, Studio n. 52-2024/P del Consiglio Nazionale del Notariato, approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 6 marzo 2024 e pubblicato il 31 dicembre 2024, consultabile su www.notariato.it.

(²⁵) Per un quadro puntuale della disciplina regionale sul tema, v. C. Bona, *Usi civici. Legge 16 giugno 1927, n. 1766*, Bologna, 2021, 32 ss. e F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Milano, 2022, p. 131 e ss.

(²⁶) Per maggiori approfondimenti sull’istituto, per ragioni di economicità redazionale, si rinvia a G. Di Genio, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019.

(²⁷) È stato, infatti, segnalato in dottrina che «Il quadro disciplinare contenuto nella legge storica sugli usi civici del 1927 appare, ad una lettura retrospettiva, un vero e proprio monumento di sapienza tecnica, al di là delle scelte di politica del diritto che ne erano alla base. Rispetto ad essa, la legge n. 168 del 2017 si presenta piuttosto come un libro dei sogni, tutto ancora da definire nei dettagli e nei suoi esiti operativi, con il rischio, ormai ricorrente in questa stagione storica, che, al di là delle intenzioni lodevoli dei promotori, si traduca in un incubo per i titolari degli interessi coinvolti e una sciarada senza soluzioni per gli operatori del diritto» (in tal senso v. 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. agr.*, 2023, II, p. 123 ss., p. 174).

(²⁸) La dottrina ha spesso posto in rilievo il ruolo centrale svolto dalle comunità locali e dalle loro rispettive peculiarità nell’evoluzione degli usi civici. Tra i tanti, si consenta di rinviare a G. Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 3 ss., p. 5, il quale definì l’espressione “usi civici” come “espressione equivoca”, precisando che «Si cominciò ad adoperarla qualche secolo fa nel tentativo di comprendere in un’unica denominazione diritti delle popolazioni, diversi per nome come per contenuto, aventi in comune l’utilizzazione di un fondo da parte di collettività di cittadini; ma ben presto si designò con essa sia il diritto della collettività (universitas civium) come il suo esercizio, e sia il diritto che l’esercizio da parte del singolo utente [...]. Ma forse proprio perché nella molteplicità dei significati dire usi civici era divenuta formula di comodo, nella pratica se ne è ancor più dilatato il

Muovendo dalle poche certezze sul tema, l'elemento che accomuna tutte le differenti fattispecie di usi civici è il riconoscimento di un diritto esclusivamente di godimento (e non anche di disposizione²⁹), attribuito dall'ordinamento³⁰ (e disciplinato nel dettaglio dalla legislazione regionale), per il soddisfacimento di interessi di matrice personalistica, a soggetti specifici *uti cives* (i membri muniti dello *status*³¹ di appartenenza ad una determinata collettività³²).

Gli usi civici garantiscono, quindi, alle comunità autotone tutta una serie di diritti appositi su determinati beni.

Per ciò che rileva principalmente ai nostri fini, giova focalizzare l'attenzione sul diritto di pesca, di allevamento di specie ittiche e, più in generale, sull'uso del mare e delle acque interne.

Sono assurte, infatti, agli onori della cronaca, ormai da tempo, alcune questioni ermeneutiche alquanto rilevanti, che appare utile affrontare, seppure brevemente, in questa sede, in merito ai cd. usi civici di pesca. Più in particolare, fece scalpore l'aspro scontro, culminato in annose e dolorose procedure giudiziarie, insorto tra l'allora concessionario dei Laghi di Ganzirri e gli abitanti dei piccoli villaggi di Faro e Ganzirri, note frazioni della città di Messina, i quali asserivano di vantare diritti consuetudinari in qualità di "naturali" dei laghi in questione.

In effetti, esisteva un Real dispaccio della Segreteria di Guerra, datato 15 ottobre 1791, con il quale il Re di Sicilia concedeva al barone Giuseppe Gregorio di

"introdurre nei pantani della pescagione e di farne uso, a meno di quella dei coccioli", che restavano sempre devoluti "ai naturali del luogo", cioè agli abitanti dei piccoli villaggi marinari in questione, che ne avevano goduto fin dall'antichità, "per remota consuetudine"³³.

Da qui nascono i conflitti tra situazioni giuridiche soggettive, ugualmente meritevoli di tutela, da un lato il diritto di pesca del concessionario del lago, dall'altro il diritto dei "naturali del luogo", i cd. "cocciolari"³⁴, di far uso dei molluschi e dei mitili (nello specifico, parliamo della cd. "cocciola fimminedda", tipica dei laghi di Ganzirri), ivi allevati da tempo memorabile; ergo si pone un problema di compatibilità tra destinazione fisiologica di un bene demaniale ad uso pubblico ed esistenza di un diritto privato sul medesimo bene demaniale³⁵.

Il lago, quindi, tenuto conto della coesistenza di più situazioni di interesse, meritevoli di protezione, si presenta come un "oggetto giuridico" rilevante a più livelli: da un lato, la sua fisiologica demanialità, dall'altro, i diritti esclusivi dei privati di pesca e gli usi civici di pesca ed allevamento attribuiti agli appartenenti alle limitrofe comunità.

Si posero, quindi, all'attenzione dell'interprete dell'epoca tutta una serie di problematiche ermeneutiche di non poco momento relative alla possibilità per i pescatori locali di mantenere (o meno) le proprie barche nel lago (o se fosse necessario pagare un canone annuale); o, ancora, se fosse possibile continuare l'alleva-

significato, giungendosi fino a comprendervi, con la giustificazione della regolamentazione nella medesima legge, istituti che a volte con gli usi civici non hanno alcun rapporto». Più di recente, imprescindibili appaiono le lucide osservazioni di L. Costato, *Problemi attuali delle normative sugli usi civici nella gestione e tutela del territorio, Relazione alla Giornata di studi Gli usi civici oggi*, Accademia dei Georgofili, 30/06/2005, in *Riv. dir. agr.*, 2005, II, p. 173 ss. Più in generale, sul rilievo sempre crescente del diritto consuetudinario, si consenta di citare la recente opera di P. Virgadamo (a cura di), *Diritto privato consuetudinario*, Napoli, 2025.

(²⁹) Per un'indagine in chiave sistematica del concetto di "potere di disposizione" si rinvia alle lucide osservazioni di G. Foti, *Potere di disposizione e circolazione delle situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 2019.

(³⁰) Occorre rilevare sul punto che, trattandosi di fenomeno giuridico assai datato, le annose *querelles* insorte sul tema, traggono origine dalla successione di leggi nel tempo, non sempre rientranti nei medesimi ordinamenti giuridici (si pensi alle leggi del Regno delle Due Sicilie, alla repubblica Serenissima di Venezia, ai domini Austroungarici in Italia, allo Stato Pontificio, ecc.) e dalle varieguate discipline alternatesi sul tema..

(³¹) Per un puntuale inquadramento sistematico del concetto di *status*, imprescindibili appaiono le riflessioni di C. Mazzù, *Riflessioni sullo status tra passato e futuro*, in *Riv. not.*, 2009, p. 1135 ss.

(³²) Sono diverse le impostazioni sulla natura giuridica degli usi civici: in dottrina, infatti, alcuni Autori hanno parlato di una forma di comproprietà senza quote, configurandola come indivisibile (v. F. Marinelli, *Gli usi civici*, cit., 213 ss.); altri, invece, hanno negato l'esistenza di una proprietà collettiva (o di una comunione *more germanico*), qualificando la collettività dei cittadini come un soggetto giuridico autonomo (cfr. U. Petronio, *Voce usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 950 ss.).

(³³) V. E. Gamberini, *Monografia marittima della Sicilia nord-orientale*, Messina, 1918, p. 364.

(³⁴) I coltivatori e pescatori di taluni molluschi. Il termine deriva dal latino *coclea*, ben presto, trasformatosi nella volgare espressione "cocciola".

(³⁵) Interessati appaiono sul tema le riflessioni di G. Raffaglio, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, Milano, 1939.

mento dei molluschi nella apposite “montagnole” e nei recinti, costruiti *ad hoc* dagli autoctoni del luogo ben prima del citato provvedimento amministrativo concessorio, o se tali diritti connessi all’uso civico di pesca potessero considerarsi in contrasto col diritto privativo del concessionario. A complicare la vicenda, i pescatori produssero in giudizio anche titoli di acquisto delle “chiocciolaje” di cui si tratta di controversa valenza giuridica, sottolineando comunque il fatto che le montagnole *de quibus* non ostacolavano il diritto di pesca altrui per l’esistenza nel lago di apposite calette destinate al fruttuoso esercizio del diritto di pesca.

Le pronunce susseguitesi nel tempo tesero a tutelare il diritto primordiale dei cocciolari, tentando un difficile contemperamento degli interessi in gioco (diritto di pesca e coltivazione dei mitili), finendo col consentire ai medesimi cocciolari di attrezzare apposite aree del lago, garantendone l’uso anche per il futuro, contrariamente a quanto *ex adverso* richiesto³⁶.

Veniva, quindi, definitivamente riconosciuta una sorta di diritto reale perpetuo di godimento alla collettività di pescatori locali, caratterizzato dalla sua inalienabilità, imprescrittibilità ed impignorabilità, evidentemente tutelabile *erga omnes*³⁷.

Sul tema, attenta dottrina rilevò che “*Gli usi civici traggono origine da antiche forme di diritti collettivi [...] sono diritti su beni pubblici o privati spettanti ad una comunità di persone. Si tratta di diritti soggettivi di carattere pubblico, spettanti al singolo uti civis e cioè in quanto soggetto della comunità titolare, e non in*

quanto soggetto privato. Sono inalienabili, non transmissibili, non si prescrivono e non possono estinguersi neppure per usucapione. I cives titolari sono legati da una comunione di tipo speciale. Il singolo può far valere il diritto della comunità allo scopo di difendere il proprio”³⁸.

Da ciò si evince il viscerale collegamento, quasi ancestrale, esistente tra il bene oggetto di uso civico e la collettività interessata, che rende il primo funzionale ed indefettibile per lo sviluppo ed il benessere della seconda, come tale rigorosamente vincolato alle esigenze delle comunità locali e con regole circolatorie assai stringenti, proprio in ragione delle sue peculiarità e della specifica destinazione dello stesso³⁹.

Difendere i beni oggetto di usi civici da qualsivoglia indebita ingerenza privata, frutto dell’egoismo escludente tipico delle società capitalistiche e della ricerca spasmodica del profitto, seguita alla rivoluzione industriale, equivale a garantire la tutela del principio personalistico, costituzionalmente riconosciuto come valore apicale del nostro ordinamento.

Tale assunto diventa estremamente attuale oggi alla luce del rilievo, sempre crescente, riconosciuto a tutti i livelli al principio personalista, sin dalla celebre opera, considerata pionieristica sull’argomento, di un insigne Maestro della Civilistica italiana⁴⁰, che ha provocato sempre più innovativi approfondimenti sulla tematica *de qua*, riverberandosi a cascata anche sulle risultanze giurisprudenziali⁴¹, attente all’incessante rapporto dialogico tra “*realtà assai complessa, e con-*

⁽³⁶⁾ Per un quadro generale della vicenda si rinvia a G.A. Malatino, *Diritti di pesca e mitilicoltura nei laghi di Ganzirri e Faro di Messina: cenni storici e vicende giurisdizionali*, in *Archivio storico messinese*, 53, Messina, 1989, p. 69 ss., il quale offre al lettore un puntuale *excursus* proprio della questione giuridica trattata nel testo e delle pronunce della giurisprudenza di merito sul tema.

⁽³⁷⁾ In proposito, si pronunciò anche la Suprema Corte a Sezioni Unite, precisando che “i diritti di uso civico di pesca [...] anche se abbiano per oggetto beni demaniali, sono speciali diritti pubblici di condominio, non soggetti ad alcuna ricognizione, né, se in esercizio, ad alcuna decadenza” (cfr. Cass. civ., sez. un., 27 aprile 1957 n. 1427, in *Foro it.*, 1958, I, 1919).

⁽³⁸⁾ In tal senso G.A. Malatino, *Diritti di pesca e mitilicoltura nei laghi di Ganzirri e Faro di Messina, cit.*, 89. Giova evidenziare come l’A. ritenga utile (correttamente) sottolineare la differenza tra usi civici di pesca e diritti reali di pesca, precisando che (89-90) “*I diritti reali di pesca sono qualificabili come servitù personali (cioè non prediali), spettanti al singolo come privato su cosa altrui, e sono diritti di natura privatistica e non pubblicistica; sono pertanto transmissibili, alienabili, prescrivibili ed usucapibili. I diritti esclusivi di pesca nascono da concessioni traslative di poteri e facoltà spettanti alla P.A., appartenenti alla categoria della concessione di beni. Le situazioni giuridiche da esse derivanti si atteggiavano come diritti affievoliti nei confronti della P.A., mentre sono assimilati ai diritti reali nei confronti dei terzi. Ciò è dimostrato dall’art. 1145 C.C., che garantisce la tutela possessoria al concessionario e dalla possibilità di iscrizione di ipoteche sulla concessione*”.

⁽³⁹⁾ Per un quadro generale della questione, v. S. Tomasi, *Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà*, in *N.G.C.C.*, 6/2023, 1287 ss. e R.A. Albanese, *Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà*, in *Giur. It.*, giugno 2024, 1289.

⁽⁴⁰⁾ In proposito, v. P. Perlingieri, *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, Napoli, 1972. Per maggiori approfondimenti sull’argomento, cfr. G. Carapezza Figlia, G. Frezza, P. Virgadamo (a cura di), «*La personalità umana nell’ordinamento giuridico*» di Pietro Perlingieri, *cinquant’anni dopo*», Napoli, 2023.

⁽⁴¹⁾ Gli usi civici sono stati sottoposti a più riprese al vaglio della giurisprudenza, anche di legittimità, proprio in considerazione della delicatezza della tematica trattata e dei numerosi profili critici sottesi alla fattispecie *de qua*, che intercetta interessi di evidente rilevanza

creta, quindi originaria”, che “*rappresenta la concretezza storica, e quindi il continuo mobile*” e il sistema normativo che “*rappresenta il discontinuo astratto*”⁴². Ed infatti, in epoca più recente, la Cassazione non mancò di sottolineare il fatto che “*Dall’applicazione diretta degli art. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell’ambito dello Stato sociale, anche in relazione al “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell’intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che - per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale - devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l’aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività (Principio enunciato a proposito delle cd. valli da pesca della laguna di Venezia)*”⁴³.

Con le pronunce di cui si tratta sulla proprietà delle Valli di pesca della Laguna di Venezia, la Suprema Corte effettua un’*actio finium regundorum* sulla natura demaniale di tutta una serie di beni in quanto strumentalmente connessi alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini, rilevandone la matrice spiccatamente “comune”, indipendentemente dal regime proprietario di riferimento, pubblico o privato, del bene in questione.

La destinazione teleologica del bene rivolta intrinsecamente all’uso collettivo, quindi, finisce con il colorarne

la natura e, consequenzialmente, condizionarne il regime circolatorio⁴⁴.

Il binomio pubblico/privato comincia a vacillare, cedendo il passo ad una terza via: “la proprietà collettiva”⁴⁵. Si aprono scenari nuovi sin dalle citate pronunce del 2011 – ed il discorso si fa ancora più concreto ed attuale oggi, all’indomani dell’entrata in vigore del Codice del Terzo Settore, come verrà meglio precisato nel paragrafo che segue -, che guardano ad una “proprietà comune”, sempre aperta ad una gestione condivisa o concertata dei beni di interesse generale, i quali non perdono la loro natura di *res communes omnium* neanche innanzi all’erosione del tempo o alle pretese dei privati⁴⁶.

La portata esplosiva delle sentenze in commento svuota di contenuto atti notarili traslativi della proprietà di beni *extra commercium*, come tali non usucapibili, non alienabili e non pignorabili.

Gli Ermellini prendono atto del fatto che, indipendentemente dall’apparenza formale, i beni collettivi nascono come beni “targati”, destinati “ad uno specifico affare”, il perseguimento e soddisfacimento esclusivo di interessi generali. Si sente forte, quindi, l’esigenza di spingersi oltre le logiche prettamente patrimoniali e dominicali, approdando ad una visione personale e comunitaria dei beni in questione.

Come detto, la chiave ermeneutica utilizzata non verte sul riconoscimento di un potere dominicale pubblico o privato, ma pone l’accento sull’immediata e diretta applicazione degli addentellati normativi costituzionali (artt. 2, 9 e 42 Cost.), che rappresentano il grimaldello per realizzare, nel rispetto del principio di legalità costituzionale, un’effettiva tutela della personalità umana e del suo corretto sviluppo⁴⁷ in un’ottica di pro-

costituzionale. Da ultimo, v. Cass. civ., Sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570, in *Giur. It.*, aprile 2024, 800 e Cass. civ., sez. II, 23 novembre 2022, n. 34460, in *Giur. It.*, novembre 2023, 2334.

(⁴²) Sul tema, appaiono imprescindibili le osservazioni di S. Pugliatti, *Continuo e discontinuo nel diritto*, in ID., *Scritti giuridici*, V (1965-1996), Milano, 2011, p. 1121 ss.

(⁴³) In tal senso, Cassazione civile sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, con nota di G. Carapezza Figlia, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, 2, 524; anche in *Giur. It.*, dicembre 2011, 2505. In senso analogo Cass. sez. un. 16/2/2011 n. 3811, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2011, 4, I, p. 881.

(⁴⁴) Sul tema, imprescindibili appaiono le lucide osservazioni di V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in L. Principato (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, p. 119.

(⁴⁵) Per un quadro generale della questione, cfr. V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

(⁴⁶) La lunga trafila giudiziaria relativa alle Valli da pesca della laguna di Venezia nasce dallo scontro, anche aspro, tra pretese private volte all’accertamento di un diritto dominicale, e aspirazioni statali, che intendevano (ri)costituire la demanialità dei beni in questione, richiedendo dagli allora “proprietari” il versamento di somme dovute a titolo di occupazione abusiva. Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia a Aa.Vv., *Lo stato giuridico delle valli da pesca della laguna di Venezia*, Padova, 2010.

(⁴⁷) È stato evidenziato che “*non sempre, per la salvaguardia di taluni interessi per cui è rilevante l’uso di certi beni, è sufficiente riservarne l’appartenenza a soggetti pubblici e assoggettarli altresì ad un regime proprietario diverso da quello comune. Vi sono cose, infatti,*

mozione dello Stato sociale e di tutela del principio solidaristico, nonché di implementazione delle politiche decentrate, che si rivolgono al privato cittadino, in linea col principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, ultimo comma Cost., favorendone una proficua partecipazione attiva.

I beni oggetto di usi civici divengono uno strumento necessario per tutelare valori primari come l'ambiente⁴⁸ ed il benessere psicofisico della persona, contrastando i sempre più diffusi procedimenti di sdemanializzazione e privatizzazione, ispirati a logiche clientelari, più che a reali esigenze di efficienza gestoria o utilità pubblica, anche mediata.

Occorre, quindi, ampliare la collaborazione tra pubblico e privato per favorire un più efficace utilizzo dei beni comuni in questione⁴⁹, incentivando la partecipazione dei privati alla loro gestione.

La *partnership* tra Pubblica Amministrazione e cittadini diviene uno strumento meritevole di maggiore attenzione proprio per la sua capacità di produrre crescenti esternalità positive.

Ad esempio, è stato correttamente rilevato che *“l'attuale strumentalità dei bacini d'acqua [...] rispetto agli usi pubblici del mare (nella specie, la pesca e, sia pur in modo limitato, la navigazione) sarebbe garantita*

*proprio dagli accorgimenti idraulici stabiliti, perfezionati ed attivati periodicamente dai privati”*⁵⁰.

Evidentemente, i privati, in considerazione della loro *vicinitas* al bene (non solo fisica, ma anche in termini di conoscenza specifica delle caratteristiche intrinseche dello stesso), riescono ad assicurare un uso accorto e proficuo delle risorse collettive.

In conclusione, quindi, appare utile strutturare una governance mista dei beni in esame, che possa garantirne un utilizzo produttivo in concreto a favore delle comunità di riferimento, le quali il più delle volte guardano ai beni oggetto di usi civici non solo come unica fonte di sostentamento⁵¹, ma anche come irrinunciabile simbolo identitario.

3. Considerazioni conclusive: usi civici e terzo settore, un connubio necessario nelle rinnovate logiche della legalità costituzionale

Provando a tirare le fila delle brevi osservazioni che precedono, bisogna rilevare come l'operatore del diritto sia oggi obbligato a rivedere in chiave evolutiva l'intera disciplina degli usi civici, non potendosi arrendere all'idea che si tratti di una materia ormai desueta, non

*che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona, informate ... al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità. È il caso di una serie di beni che possono essere «naturali» - come l'ambiente, l'acqua, l'aria pura - o «sociali» - come i beni culturali, la memoria storica, il sapere; «materiali» - come una piazza o un giardino - o «immateriali» - come lo spazio comune del web. Il modello proprietario non è in grado di fornire protezione agli interessi che beni come questi coinvolgono, interessi che necessitano di una garanzia giuridica particolarmente qualificata in quanto espressione di esigenze e bisogni della persona. Si tratta, infatti, di beni il cui tratto peculiare consiste nell'attitudine a soddisfare diritti fondamentali della persona anche nella sua dimensione sociale, relazionale, intergenerazionale e che, pertanto, non richiedono ed, anzi, non tollerano proprio un tipo di controllo sull'impiego basato sulla esclusività, secondo lo schema proprietario tradizionale; beni rispetto ai quali la realizzazione delle finalità legate alle loro «intrinseche valenze» presuppone, al contrario, un necessario legame tra le persone e fra i loro bisogni, anche diacronico» (in tal senso L. Carota, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contr. impr.*, 1/2016, p. 105 ss., pp. 111-112).*

⁽⁴⁸⁾ In proposito, v. M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. giur. edil.*, 1/2022, p. 37 ss.

⁽⁴⁹⁾ Far rientrare la fattispecie in esame all'interno della categoria dei beni comuni appare senz'altro condivisibile. Ed infatti, i beni comuni rappresentano tutta una serie di risorse, caratterizzate dalla fisiologica destinazione all'interesse collettivo, attorno a cui si sviluppa una relazione partecipativo-comunitaria, volta evidentemente all'esclusivo soddisfacimento delle più varieguate esigenze generali. La differenza tra le due tipologie di beni indagate risiede essenzialmente soltanto nel fatto che gli usi civici si rivolgono ad una specifica comunità, mentre i beni comuni, riprendendo in parte la categoria romanistica delle *res communes omnium*, si riferiscono all'intera umanità. Si tratterebbe, quindi, di una differenza soltanto "strutturale", ma non anche funzionale, avendo le due figure *de quibus* un'eadem ratio evidente: la fisiologica destinazione al perseguimento di un interesse generale. Concorde sul punto F. Marinelli, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013, 406 ss., 417, il quale sottolinea (418) l'urgenza *“[...] di elaborare una disciplina comune e di proporre uno statuto delle proprietà collettive e dei beni comuni a proprietà diffusa che riesca a garantire da un lato l'accesso e dall'altro la sostenibilità dell'utilizzo”*.

⁽⁵⁰⁾ In tal senso F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale dir. amm.*, 11/2011, 1170 ss., 1177.

⁽⁵¹⁾ È stato sottolineato in dottrina come l'istituto degli usi civici, *“[...] pur provenendo dal mondo feudale, ancora ai nostri giorni rappresenta [...] un mezzo che consente di rilanciare le attività produttive a livello agricolo, artigianale e turistico esaltando le tradizioni locali delle popolazioni che vivono nelle campagne, in collina e in montagna”* (v. M. De Paolis, *L'istituto degli usi civici*, in *Azienditalia*, 10/2017, p. 844).

più al passo con i tempi.

Già molti anni or sono, la Suprema Corte sottolineava *“la persistente vitalità dell’istituto”* e poneva in rilievo la *“sua tendenziale mutazione funzionale, all’uso civico essendo cioè riconosciuta una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile anche - se non soprattutto - alla conservazione del bene ambiente e per di più per ciò stesso non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell’immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati”*⁵².

Un uso civico mutevole e cangiante nei contenuti, che si colora di profili innovativi a seconda delle esigenze sottese e tutelate, che variano nell’evoluzione del sistema, ma che indubitabilmente mantengono una straordinaria carica assiologica.

Si passa, infatti, da un uso civico proteso unicamente a soddisfare le esigenze primordiali di sostentamento delle comunità di riferimento *sub specie ius pascendi, lignandi, glandendi, spigandi, boscandi, aquandi*, ad un istituto poliedrico, aperto oggi alla tutela di interessi di caratura ben più rilevante e complessa.

Già dalla legge Galasso n. 431 del 1985, il legislatore attribuisce agli usi civici una valenza ulteriore, assai più pregnante rispetto al passato, sottolineandone la centralità nelle mutate logiche del sistema ed imponendo un vero e proprio vincolo paesaggistico alle zone gravate da usi civici.

Tale crescente interesse nei confronti dell’istituto in commento viene comprovato dall’entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) secondo il quale, ai sensi dell’art. 142, co. 1, lett. h, *“Sono comunque di interesse paesaggistico [...] le zone gravate da usi civici”*.

Questa rinnovata (e rafforzata) attenzione in chiave

paesaggistica sottende evidentemente una innegabile rilevanza dei beni oggetto di usi civici in tema di tutela ambientale.

Ebbene, una siffatta rilevanza giuridica oggi cresce esponenzialmente alla luce della riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022.

Ed infatti, irrompe tra i principi fondamentali del nostro ordinamento, la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni, nonché la tutela degli animali, così come sancito all’art. 9, ultimo comma, Cost.⁵³.

La Riforma costituzionale, pertanto, accresce la centralità degli usi civici in chiave ambientalista.

L’istituto in esame diviene un freno ulteriore ad una urbanizzazione sfrenata, spinta da interessi di parte, frutto di una logica proprietaria escludente, influenzata dalla spasmodica ricerca del profitto, in linea con la Riforma costituzionale di cui si tratta, che ha rivisto, viepiù, l’art. 41 Cost., da tempo considerato norma chiave della cd. *“Costituzione economica”*, all’interno della quale si manifesta con forza la dialettica tra libertà e socialità dell’attività economica, indirizzata e coordinata a fini generali ed ambientali.

Se è vero, infatti, che l’iniziativa economica privata è libera, non può porsi in dubbio, però, che la medesima non possa svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute ed all’ambiente e che debba essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Gli usi civici, per le loro intrinseche caratteristiche, già ampiamente dettagliate in precedenza, costituiscono uno strumento utile per rendere effettiva la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni⁵⁴.

Appare evidente che favorire uno sviluppo sostenibile⁵⁵ in chiave locale equivale a beneficiare non solo la

⁽⁵²⁾ Cfr. Cass. civ., sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792, in *Dir. giur. agr.*, 2012, 11, p. 702.

⁽⁵³⁾ Per maggiori approfondimenti sull’argomento si rinvia, tra i tanti, a R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in www.federalismi.it, 6 aprile 2022, p. 2; 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 www.apertacontrada.it, 28 febbraio 2022, p. 1 ss. e F. Giglioni, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell’art. 9*, in *Munus*, 3, 2023, 597 ss. Per un quadro generale dello stato dell’arte ante Riforma si rinvia a M. Cecchetti, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, 7/2009, p. 1 ss.

⁽⁵⁴⁾ È stato rilevato in dottrina, ben prima della Riforma costituzionale di cui si tratta, che *“L’incidenza del rilievo paesistico-ambientale nella disciplina dei domini collettivi e il superamento del principio che essi servivano perché cives ne fame pereant, imprimono alle modalità della loro gestione una dinamicità coerente con l’attuale evoluzione dell’economia agraria”* (v. A. Germanò, *La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli «usi civici» secondo la Corte costituzionale*, in *Dir. agroalimentare*, 2/2020, p. 445 ss.).

⁽⁵⁵⁾ Sul tema appaiono imprescindibili le lucide osservazioni di E. Caterini, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018.

salute del singolo individuo, ma anche della collettività di riferimento, il tutto evidentemente nell'interesse delle future generazioni. La primazia ecologica va letta in stretta connessione con la tutela del principio personalistico, ambiente e persona sono, infatti, due valori apicali che costituiscono un *unicum* inscindibile.

La materia trattata presenta una pregevolezza assiologica evidente, poiché intercetta valori apicali del nostro ordinamento, tutti meritevoli di tutela immediata.

La tutela dell'ambiente, infatti, *sub specie* ambiente salubre, si intreccia indissolubilmente con la tutela della salute ex art. 32 Cost., sia individuale, che collettiva. Tale lettura è ulteriormente giustificata dalle finalità del Testo Unico Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), così come testualmente previste dall'art. 2, comma 1, il quale *“ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*.

In ragione di quanto sopra, la *funzione sociale* della proprietà, cristallizzata dall'art. 42 Cost. si arricchisce di una nuova e pregnante dimensione ambientale⁵⁶, che trova nella disciplina sugli usi civici diretta attuazione: questi ultimi configurano quei *vincoli alla proprietà terriera privata* (e pubblica) di cui all'art. 44 Cost., volti a *conseguire il razionale sfruttamento del suolo e a stabilire equi rapporti sociali* a tutela delle collettività dei piccoli borghi e dell'ambiente salubre, come si desumerebbe dal combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41, 42, 44 e 117 Cost.

D'altronde, la stessa Consulta ha recentemente posto all'attenzione dell'operatore del diritto la rilevanza della *“svolta ecologista”* impressa dal legislatore costituzionale, che impone una rivisitazione delle tradizio-

nali categorie giuridiche per favorire uno sviluppo sostenibile⁵⁷.

La Corte costituzionale ha affermato che *“La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche [...] agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano. Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. - alla salute e all'ambiente”*⁵⁸.

Orbene, affinché tale mandato costituzionale alla tutela dell'ambiente, della persona e delle future generazioni – peraltro in linea con le disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020, cd. Regolamento *“tassonomia UE”*⁵⁹ - non rimanga una

⁽⁵⁶⁾ In senso analogo F. de Leonardis, *“Ambiente, biodiversità, ecosistemi”*: riflessioni sull'art. 9 Cost., in *Nuove autonomie*, 3/2024, pp. 489 ss., 494.

⁽⁵⁷⁾ Sul tema appare utile richiamare le attente osservazioni di S. Manservigi, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in P. Borghi, S. Manservigi, G. Sgarbanti (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, p. 175 ss.

⁽⁵⁸⁾ In tal senso Corte Cost., 13 giugno 2024, n. 105, in *Riv. giur. edil.*, 2024, 4, I, p. 573.

⁽⁵⁹⁾ Consultabile su www.eur-lex.europa.eu. Tale *excursus* normativo - interno ed europeo - avvalorava la soluzione propugnata da autorevole dottrina che guarda al rapporto tra i due citati ordinamenti non come una sommatoria di due sistemi normativi autonomi tra loro, ma come un sistema complesso ed unitario, aperto alle nuove soluzioni ermeneutiche imposte dall'evoluzione del sistema. In proposito, è stato sottolineato che non bisogna *«leggere la Costituzione alla luce della normativa comunitaria, ma [...] come sistema aperto e sensibile alle disposizioni aventi forza normativa (si pensi all'art. 44) da essa stessa autorizzate e tendenti a specificarlo e a completarlo»*. (in tal senso, cfr. P. Perlingieri, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2000, 126, il quale, però, precisa, però, *«fermi restando i valori di fondo e le relative guarentigie che lo caratterizzano e, come tali, sono intangibili»*). Parla di ordinamento giuridico italo-europeo come *unicum* inscindibile in funzione applicativa A. Gorassini, *Dignità della persona e conflitti di bilanciamento*, in G. Perlingieri, E. Giorgini (a cura di), *Diritto europeo e legalità costituzionale a trent'anni dal volume di Pietro*

vuota affermazione di principio, occorre comprendere quali possano essere gli strumenti utili per garantirne effettività innanzi ad un legislatore, a dir poco, distratto su tematiche tanto rilevanti.

Sul punto, viene in soccorso il principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dall'art. 118, ultimo comma, Cost., che, da un lato, legittima il modello dell'amministrazione condivisa, fondato appunto sulla collaborazione fra soggetti pubblici e cittadini attivi; dall'altro, riconosce implicitamente l'esistenza, accanto al tradizionale paradigma bipolare, conflittuale e gerarchico, di un nuovo paradigma pluralista e paritario, di cui i privati, in generale, e gli E.T.S., in particolare, sembrerebbero essere i destinatari privilegiati.

Come autorevolmente evidenziato, «*Nel contesto crescente di crisi dello Stato e della riscoperta circa le capacità di autogoverno della società civile nella gestione di beni e servizi, peraltro costituzionalmente consacrate nel nuovo testo dell'art. 118 Cost. per il tramite del principio di sussidiarietà, il fenomeno specifico delle proprietà collettive ha indubbiamente contribuito a modificare anche la stessa configurazione tradizionale dei beni pubblici, in particolare a disarticolare la categoria unitaria del demanio, al fine di riassegnare un ruolo attivo della società nel controllo e nella stessa gestione di beni e servizi comuni, grazie proprio alla suggestione offerta dal modello delle proprietà collettive in cui, fondamentalmente, rileva la gestione del solo uso collettivo del bene, al di fuori di*

ogni logica di profitto e di appropriazione del valore di scambio»⁶⁰.

Le formazioni sociali divengono, quindi, strumento indefettibile per un utilizzo dinamico che consenta di sfruttare i beni in oggetto, preservandone il carattere ecologico e la destinazione collettiva in coerenza con l'evoluzione dell'economia agraria e di quella ambientale⁶¹.

Le attività svolte dagli E.T.S., istituzionalmente finalizzate al perseguimento di scopi ideali e solidaristici, appaiono perfettamente compatibili con la natura promiscua dei beni oggetto di uso civico⁶².

La struttura elastica ed aperta delle comunità intermedie, caratterizzate dal principio di democraticità, e la disciplina di favore prevista dal Codice del Terzo Settore consentirebbero una gestione più efficace e condivisa dei beni collettivi, in stretta collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni.

La disciplina degli E.T.S., infatti, si adatta perfettamente alle esigenze locali, favorendo l'attribuzione di funzioni pubbliche specifiche alle comunità locali tramite la costituzione di soggetti collettivi *ad hoc*.

Tra l'altro, è stato rilevato in dottrina, che la normativa in questione non presenta carattere tassativo, ben potendo applicarsi a soggetti diversi rispetto a quelli testualmente individuati all'art. 4 C.T.S., purché accomunati dalle medesime finalità civiche e solidaristiche⁶³.

A ciò si aggiunga la compatibilità di tale ricostruzione

Perlingieri. *Atti dell'Incontro di Studi dell'Associazione dei Dottorati di Diritto Privato*, 9-10 settembre 2022, Università Politecnica delle Marche, Napoli, 2024, 207 ss., p. 210.

⁽⁶⁰⁾ In tal senso A. Jannarelli, «*Beni collettivi*» e «*Beni comuni*» nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 443 ss., 463.

⁽⁶¹⁾ Parte della dottrina ha sottolineato che «*Laddove, infatti, l'aspetto produttivo e, al contempo, conservativo delle proprietà collettive rimanda alla duplice finalità, insita in tutta la disciplina della proprietà terriera, posta dall'art. 44 Cost., e laddove la razionalità della produzione non è scindibile dai profili di tutela ambientale e paesaggistica, ex art. 9 Cost. e, oggi, anche ex art. 117, comma 2°, Cost., il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle collettività, proprietarie di beni sottoposti al regime proprio del demanio, segnala come le proprietà collettive rappresentino il punto di intersezione e di integrazione tra attività economiche, sviluppo sostenibile, ambiente, paesaggio e valore della persona umana, ex art. 2, Cost. La proprietà collettiva rappresenta, invero, una formazione sociale, custode di tradizioni sociali, storiche ed economiche, espressione della persona umana, del suo sviluppo nella dimensione storica, attuale e futura*» (v. S. Carmignani, *Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico*, in *N.L.C.C.*, 2/2015, 235 ss., pp. 240-241).

⁽⁶²⁾ «*La particolare idoneità di taluni beni a realizzare diritti fondamentali della persona e ad assicurarne il libero sviluppo, infatti, non solo fa emergere l'esigenza di una terza dimensione, quella collettiva, oltre quella pubblica e quella privata, ma pone questa terza dimensione come elemento in grado di ridefinire non tanto (o più correttamente non soltanto) gli ambiti del pubblico e del privato, quanto (e soprattutto) le modalità stesse di gestione dei beni compresi in tali ambiti*» (v. L. Carota, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, cit., p. 113).

⁽⁶³⁾ Sull'argomento, si consenta di rinviare a C. Lazzaro, *Il Codice del Terzo Settore e il lento (ma inesorabile) crepuscolo della tipicità delle formazioni sociali. Dalla soggettività generale ed astratta alla soggettività strumentale*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza, P. Virgadamo (a cura di), «*La personalità umana nell'ordinamento giuridico*» di Pietro Perlingieri, cinquant'anni dopo, *Atti del VI Convegno SISDiC Sicilia*, 5 e 6 novembre 2021, Napoli, 2023, p. 317 ss., ove si suggerisce (326-327) di «*cambiare l'intera prospettiva metodologica, propendendo per una prospettiva funzionale, che consenta di procedere alla ricerca dell'interesse qualificante e costituente*

con il disposto dell'art. 43 Cost., che ammette la possibilità per legge di trasferire a "comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale".

Come segnalato in dottrina «Il fatto che la norma costituzionale si riferisca a "imprese o categorie di imprese" non è di ostacolo a questa interpretazione, e anzi la rafforza, atteso che la proprietà collettiva, per come si è storicamente manifestata, è sempre un'organizzazione specifica di fattori produttivi»⁶⁴.

E qui potrebbero entrare in gioco entità soggettivizzate, riconosciute a livello regionale, che ben perseguirebbero le finalità generali oggetto di disamina, indipendentemente da una rigida interpretazione testuale della normativa vigente in materia di Terzo Settore⁶⁵: il pensiero va in particolare alla categoria generale degli "enti beni collettivi", ideati appositamente nella regione Emilia Romagna per consentire alla collettività, organizzata e insediata su un territorio, di trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, tra i quali rientrano diverse tipologie di forme organizzative⁶⁶ (partecipanze; comunelli; comunali; comunanze; amministrazione separata beni uso civico, conosciuta con l'acronimo "Asbuc").

Va, quindi, tenuta in debita considerazione la possibilità di attribuire particolari poteri gestori a siffatti sog-

getti di diritto al fine di favorire una positiva collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni interessate, rivolta alla concreta valorizzazione economica dei terreni demaniali.

Ed infatti, la natura di tali enti, orientati al perseguimento di un potenziale profitto, non contrasta con la Riforma del Terzo Settore, che sembra aprire all'ammissibilità nel nostro ordinamento della categoria degli enti *not for profit* (o *non profit*), i quali si differenziano dagli enti *no profit*, poiché, sebbene il profitto non rappresenti l'obiettivo primario, né possa essere distribuito tra i membri della formazione sociale, possono comunque perseguire, entro determinati limiti tassativamente previsti, una finalità lucrativa in senso oggettivo, da intendersi come *attività diversa* ai sensi dell'art. 6 C.T.S., generando e reinvestendo eventuali ricavi nella propria attività istituzionale⁶⁷.

Inoltre, preme rilevare brevemente che la realtà attuale, caratterizzata da una generale crisi economica globale, aggravata da una situazione emergenziale, soprattutto in tema di approvvigionamento energetico, ha costretto la classe politica ad inserire in agenda l'urgenza di intervenire in materia, trovando soluzioni alternative, che consentano di sfruttare, per quanto possibile, in modo efficace e sostenibile, fonti rinnovabili⁶⁸.

Alla luce di ciò, le comunità intermedie possono divenire interlocutori privilegiati per lo sfruttamento e l'im-

il principio di individuazione e di sintesi del momento sostanziale e di quello formale. L'esigenza – primaria e indeclinabile – è (e resta) quella di protezione della persona, anche al fine di garantirne l'effettiva partecipazione alla vita sociale. L'art. 118 cost., infatti, promuove il pluralismo sociale in quanto principio supremo dell'ordinamento, rimarcando, vieppiù, la vocazione personalistica della Carta fondamentale. [...] Pertanto, potrebbe affermarsi, quantomeno sul piano teorico, che nulla vieta ad una Regione (o ad un ente locale), in attuazione della previsione di cui all'art. 118, comma 4, cost., di ampliare il catalogo degli E.T.S. e di prevedere forme di collaborazione tra pubblico e privato di matrice locale destinate al perseguimento dell'interesse generale. Anzi, non v'è dubbio che l'ampliamento in via interpretativa delle forme di collaborazione attiva, anche in forma aggregata, oltre gli stringenti confini del codice del Terzo Settore, sarebbe in linea con il principio di legalità costituzionale".

(⁶⁴) In tal senso R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *N.L.C.C.*, 5/2018, 1067 ss., 1090.

(⁶⁵) Da ultimo, si pensi alle "cooperative di comunità", riconosciute a livello regionale (cfr. l. reg. Umbria 11 aprile 2019, n. 2, in www.leggi.umbria.it), sulla cui ammissibilità nel nostro ordinamento, di recente, è stata chiamata a pronunciarsi la Consulta (v. Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131, in *Giur. cost.*, 2020, 3, 1439). Per maggiori approfondimenti sul tema, v. M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in www.federalismi.it, 2020, 32, 18 novembre 2020, p. 88 ss.

(⁶⁶) Per maggiori approfondimenti sul tema consulta i seguenti links:

<https://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/usi-civici-e-riordino-fondario/enti-beni-collettivi> <https://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/usi-civici-e-riordino-fondario/enti-beni-collettivi/approfondimenti-enti-beni-collettivi-e-usi-civici/enti-di-gestione>

(⁶⁷) Peraltro, tale ricostruzione giustificerebbe anche la mancata abrogazione della disciplina relativa agli enti del Libro I del codice civile, la quale sarebbe, invece, fisiologicamente destinata a regolare quegli enti ideali per i quali sussisterebbe ancora una inderogabile impossibilità di perseguire finalità lucrative. Per maggiori approfondimenti sull'argomento si consenta di rinviare a C. Lazzaro, *La Riforma del Terzo Settore tra "povertà del linguaggio giuridico" e criticità applicative*, cit., p. 187 ss.

(⁶⁸) Sulla tematica appaiono preziose le riflessioni di M. Tamponi, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Dir. agroalimentare*, 3/2016, p. 431.

plementazione delle scarse fonti di energia rinnovabile, investendo sulla ricerca di modalità e tecniche innovative, che possano contribuire, anche su terreni gravati da usi civici, ad incrementare il beneficio collettivo⁶⁹.

Promuovere l'iniziativa dei privati e sensibilizzare le comunità locali sul punto garantirebbe interventi immediati e, probabilmente, meno gravosi per la spesa pubblica.

Al fine di fronteggiare una siffatta temperie storica emergenziale, sarebbe auspicabile che le comunità locali potessero organizzarsi anche in "Comunità energetiche di cittadini" in linea con l'attuale *excursus* normativo italo-europeo⁷⁰.

Giova, infatti, abituarsi a ragionare seguendo una concezione dinamica della regola giuridica, scevra da preconcetti o, peggio, imbrigliata nelle ferree maglie dello *ius positum*⁷¹.

Sempre più rilevante diviene, infatti, il valore dell'interpretazione del diritto in funzione ordinante ed integrativa, *come processo non esclusivamente logico, ma culturale, ragionevole e conforme ai principi valoriali identificativi del sistema giuridico*⁷².

Pensare che possa (co)esistere accanto al binomio proprietà pubblica/privata, una terza dimensione, quella collettiva, funzionale al soddisfacimento degli interessi di una comunità specifica diviene utile per garantire una gestione efficiente delle risorse naturali - divenute ormai scarse - seguendo logiche inclusive e di tutela di interessi generali e non egoistico-individuali.

Quanto sopra dimostra, quindi, l'estrema attualità e validità, anche ai giorni nostri, delle lucide riflessioni di attenta dottrina, la quale, molti anni or sono, aveva sottolineato come risultasse *certamente impossibile "immaginare una categoria [...] di proprietà monovalente, statica, sempre eguale a se stessa, geometricamente perfetta, astratta e, perciò, capace di assorbire nel suo schema (amplissimo quanto labile) le tensioni e le variazioni della realtà"*⁷³.

Giova prendere atto che una riflessione seria sulla genesi e sull'evoluzione dell'istituto in esame deve fare i conti con le acute intuizioni di chi ha valorizzato le diverse articolazioni dei poteri⁷⁴, muovendo dalla constatazione della stratificazione dei modelli di fruizione in relazione alla forza sottostante al rapporto

(⁶⁹) Manifesta l'urgenza di intervenire in questo senso sfruttando sempre più, per quanto possibile, fonti rinnovabili M. Sartore, *Disciplina nazionale e provinciale in materia di usi civici e futuro sfruttamento delle terre per la produzione di energia da fonti rinnovabili nella Provincia autonoma di Trento*, in L. Antonioli, D. Florenzano, F. Guella, G. Postal (a cura di), *Beni a titolarità collettiva e sfruttamento della risorsa idrica. il caso della magnifica comunità di Fiemme*, Trento, 2024, 89 ss., pp. 116-117, ove si evidenzia che "In tal modo si assicurerebbe il mantenimento di un ambiente salubre nel lungo periodo e un impatto ambientale limitato e costantemente monitorato: le centrali idroelettriche, i parchi eolici e i parchi solari necessitano di aree piuttosto vaste per il miglior sfruttamento degli stessi, incidendo certamente sul paesaggio ma, rebus sic stantibus, il vantaggio economico collettivo e individuale che porterebbero nel breve e nel lungo periodo potrebbe ammettere una valutazione di conformità con esito positivo".

(⁷⁰) Per maggiori approfondimenti sul tema, v. E. Cusa, *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia* (The EU law on energy communities and its transposition into Italian law), in *Riv. trim. dir. ec.*, 2/2020, p. 287 ss. e S. Monticelli, L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022. Tra le opere monografiche più recenti sul tema, v. A.E. Caterini, *Il rapporto obbligatorio «sociale» ed il diritto al «minimo energetico»*, Napoli, 2025, la quale considera giustamente la CER (Comunità Energetica Rinnovabile) una comunità intermedia avente finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (136-137), al pari di un E.T.S., a cui è precluso il perseguimento di un lucro soggettivo, "se non in forma secondaria e strumentale alle finalità di interesse generale. Essa si configura, dunque, come una «comunità di utenti» volta al contempo all'esercizio dell'attività produttiva di energia rinnovabile ed al godimento comune della stessa nell'ottica della trasformazione, conservazione e trasmissione delle risorse naturali" (139).

(⁷¹) In proposito, estremamente pertinenti appaiono le considerazioni di N. Lipari, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, pp. 43-44, il quale evidenzia che «dottrina e giurisprudenza hanno visto sempre più affievolirsi la specificità di un ruolo che era legato alla logica della codificazione, cioè di una norma confezionata e in quanto tale individuabile prima della sua applicazione. Oggi invece la costituzionalizzazione del diritto, cioè la sua individuazione in chiave di principi, postula una concezione dinamica della regola giuridica, rispetto alla quale sfuma la possibilità stessa di una distinzione tra una lettura in chiave teorica e un'altra in chiave pratica di uno *ius positum*. Sia il teorico (necessariamente attento al caso), sia il pratico (consapevole della inevitabile ricaduta della sua decisione) sono chiamati a contribuire alla formazione della regola, si collocano sul versante dello *ius in fieri*. In altre parole, tutti i soggetti dell'ordinamento partecipano alla formazione del precetto concorrendo a saldare l'orizzonte del passato (inteso nel riferimento alla legge o alle altre positivizzazioni giuridiche) con l'orizzonte del presente (assunto nel riferimento alle esigenze e ai valori della comunità al momento dell'applicazione)».

(⁷²) In tal senso P. Perlingieri, *Interpretazione e controllo di conformità della Costituzione*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 593 ss.

(⁷³) Le superiori riflessioni si devono a C. Mazzù, *La soggettività contrattata*, Milano, 2005, p. 104.

(⁷⁴) V. P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit.

con le cose e già da secoli riassunta nella teoria – di origine feudale - dei *plura dominia*, che forse meriterebbe una meditata analisi e valorizzazione nell'attuale contesto della moderna società pluralista⁷⁵, sempre più caratterizzata da una indiscriminata gemmazione di formazioni sociali, attente alle esigenze che promanano dal basso in un'ottica di protezione e sviluppo degli interessi delle comunità locali.

Pluralismo e sussidiarietà diventano, quindi, i pilastri della società *moderna liquida*⁷⁶ e cangiante e rappresentano la linfa vitale per uscire dalle secche di una crisi globale ormai imperante, che ha incentivato un latente disinteresse della classe politica nei confronti delle periferie e dei piccoli centri in spregio ai valori fondanti del nostro ordinamento.

Favorendo l'iniziativa dei privati, sia come singoli, che come appartenenti alle formazioni sociali, si riuscirebbe, invece, a garantire un efficace utilizzo dei beni collettivi, procurando un pronto sostentamento alle comunità locali, spesso marginalizzate ed abbandonate al loro destino.

D'altronde, come autorevolmente rilevato “[...] *sussidiarietà vuol dire non imposizione di schemi anchilosanti a formazioni sociali spontanee, bensì rispetto delle varie e diverse articolazioni in cui la società civile si sfaccetta; vuol dire rispetto di autonomie in essa germinate, tanto più se sono di carattere spontaneo, ciascuna delle quali porta ricchezza alla complessa realtà di un popolo; vuol dire rispetto della complessità in cui si esprime un popolo, rifiutando di fare di esso una superficie piatta, compatta e anche anonima. Sussidiarietà significa valorizzazione delle diversità, utilizzando lo strumento rispettoso ad auto-normazioni scaturenti dal basso e spesso frutto di un lungo collau-*

do storico. Solo così il principio di sussidiarietà, anziché ledere l'unità dello Stato, lo ravvicina alla società evitando quei rischiosi scollamenti fra apparato statale di potere e complessità sociale, scollamenti che sono, ohimè!, uno degli aspetti negativi del tempo attuale”⁷⁷. In conclusione, gli usi civici potranno forse diventare in un futuro, neanche troppo lontano, un prezioso banco di prova per sperimentare, all'esito di un complicato dosaggio assiologico, modelli proprietari nuovi al servizio del benessere comune per uno sviluppo ecosostenibile delle aree periferiche⁷⁸, consentendo, così, di evitare i tanto temuti *scollamenti fra apparato statale di potere e complessità sociale*. Spetterà, però, alle generazioni future il difficile compito di giudicare il valore reale di siffatte iniziative e l'effettivo impatto positivo di un istituto tanto controverso e divisivo come quello in esame sulle comunità locali, soprattutto delle zone rurali.

ABSTRACT

Gli usi civici costituiscono un istituto antico, che ha mostrato nel tempo una peculiare propensione ad esprimere interessi attuali e ad intercettare le nuove istanze emergenti dalla società. In questa dimensione di continuità e capacità di resistenza ai mutamenti del sistema risiede forse il segreto della sua longevità. Il saggio intende indagare il difficile rapporto tra usi civici, Terzo Settore e interessi agroalimentari nel mutato sistema ordinamentale, nonché la trasformazione fun-

⁽⁷⁵⁾ In senso parzialmente analogo, v. F. Bocchini, E. Quadri, *Diritto privato*, IX ed., Torino, 2022, p. 14, nt. 25, i quali pongono in rilievo che “Le categorie giuridiche sono destinate ad emergere, vivere e declinare coerentemente allo svolgersi dei modelli di coesione sociale, ed eventualmente risorgere quando si ripresentano analoghi conflitti sociali (come si sta verificando con la crescente tutela accordata alla pluralità di situazioni giuridiche insistenti sul medesimo bene, che richiama la logica dei *plura dominia*). L'affermazione dei diritti umani e l'emersione di un diritto dell'economia forgiato nuove esperienze giuridiche, che talvolta si mescolano e combinano con altre pregresse, talaltra le sovrastano, in funzione del formarsi di nuovi equilibri sociali e giuridici, spesso ricostruibili con nuove tecniche, ma non di rado regolabili con consolidati moduli”.

⁽⁷⁶⁾ L'espressione si deve a Z. Bauman, *Vita liquida*, Roma-Bari, 2008 e Id., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2006.

⁽⁷⁷⁾ In tal senso P. Grossi, “Usi civici”: una storia vivente, in *Archivio Scialoja – Bolla, Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1/2008, Milano, 2008, p. 27, il quale affermava in senso critico che “Siamo ancora gli inconsci - o consapevoli? - portatori di una visione giacobina, ingombrante invasiva intollerante, dello Stato, mentre dovremmo essere più attenti alla ricchezza di un tessuto sociale, che non è lesione dell'autorità statale, ma piuttosto la sua forza”.

⁽⁷⁸⁾ Concorde sul punto E. Caterini, *Proprietà*, in *Trattato di Diritto Civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2005, p. 322, il quale evidenzia che “Bisogna rileggere in chiave costituzionale il regime dei rapporti civici non perdendo di vista il ruolo di aree spontaneamente protette grazie al regime di indisponibilità dei beni ed al grande giovamento che può trarne l'integrità del patrimonio naturalistico e ambientale per uno sviluppo eco-compatibile delle popolazioni delle zone rurali”.

zionale dell'uso civico, dapprima proteso unicamente a soddisfare le esigenze primordiali di sostentamento delle comunità di riferimento, oggi istituto poliedrico, aperto alla tutela di interessi di caratura ben più rilevante e complessa, al servizio del benessere comune, anche in un'ottica di sviluppo ecosostenibile delle aree rurali.

Civic uses are an ancient institution, which over time has shown a particular propensity to express current interests and respond to new demands emerging from

society. The secret to its longevity perhaps lies in this continuity and ability to resist changes in the system. This essay aims to investigate the difficult relationship between civic uses, the Third Sector and agri-food interests in the changed regulatory system, as well as the functional transformation of civic use, initially aimed solely at satisfying the basic needs of the communities concerned, now a multifaceted institution, open to the protection of much more significant and complex interests, serving the common good, including with a view to the eco-sustainable development of rural areas.

