



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Collana dell'Ufficio Studi e Documentazione

MODERNITÀ DEGLI USI CIVICI

CONVEGNO

URBINO, 3 - 4 MAGGIO 2019

PALAZZO PASSIONEI

Ideazione e coordinamento generale: Procuratore Generale dott. Alberto Avoli.

Progettazione attuativa del volume ed *editing*: dott.ssa Anna Maria Iadecola.

Raccolta degli atti seminariali: sig.ra Roberta Mancini.

Il presente volume contiene gli atti del Convegno: "*Modernità degli usi civici*", tenutosi in Urbino, il 3-4 maggio 2019, presso la Sala Tartaruga, via Valerio, n. 9, Aula Turina, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino.

Il file di stampa – in estensione .pdf – è stato generato il 3 giugno 2020.



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Collana dell'Ufficio Studi e Documentazione

MODERNITÀ DEGLI USI CIVICI

CONVEGNO

URBINO, 3 - 4 MAGGIO 2019

PALAZZO PASSIONEI

INDICE

VENERDÌ 3 MAGGIO

SALUTI ALLE AUTORITÀ

PRESIDENZA DEL CONVEGNO

Giuseppe Severini

Presentazione

Daniele Granata.....p. 7

Introduzione

Guido Guidi.....p. 11

PRIMA SESSIONE

PRESIEDUTA DA

Giuseppe Franco Ferrari

“USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI: PROFILI DOGMATICI”

Gli usi civici fra <<Diritto romano dei Romani>> e tradizione romanistica

Gianni Santucci.....p. 19

Usi civici *alias* domini collettivi: la storia si è fatta e continua a farsi diritto

Alberto Germanò.....p. 33

Usi civici, beni comuni. Storia e dogmatica

Antonio Cantaro.....p. 39

Agricoltura, turismo ed usi civici

Luigi Fiorentino.....p. 57

Giuseppe Severini.....p. 153

CONCLUSIONI

Fabio Pasquali.....p. 139
 Sanatorie e sclassificazioni: sono ancora possibili, alla luce delle recenti sentenze della Consulta?

Giacomo Nicolucci.....p. 123
 Domini collettivi, paesaggi culturali e vincoli di tutela

Giuliana Strambi.....p. 115
 Domini collettivi e banche della terra: una nuova eterogeneità dei fini?

“PROFILI PRATICO-APPLICATIVI”

Walter Giulietti.....p. 101
 legge 20 novembre 2017, n. 168

“Governing the commons” (E. Ostrom): i domini collettivi come ordinamento e i soggetti gestori alla luce della

Federico Roggero.....p. 77
 “Modernità” degli usi civici e potestà legislativa delle regioni

Fabrizio Marinelli.....p. 67
 Un paradigma per gli usi civici

“USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI”

Alberto Avoli
 PRESIDUTA DA
 SECONDA SESSIONE

SABATO 4 MAGGIO

“Modernità” degli usi civici e potestà legislativa delle regioni

Federico Roggero

Università La Sapienza, Roma

1. Introduzione

Una panoramica sull'evoluzione del riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni dal vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione al nuovo, che tenga conto, altresì, in ultimo, della portata della recente legge 20 novembre 2017, n. 168, non può non muovere dalla considerazione di come la riforma costituzionale del 2001 (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) abbia determinato, per certi versi, grazie anche al fondamentale contributo interpretativo della Corte costituzionale, un progressivo riavvicinamento degli usi civici alla logica che vedeva negli usi stessi diritti reali a contenuto economico, così come era stato per il legislatore della legge fondamentale del 16 giugno 1927, n. 1766, e del connesso regolamento di esecuzione (R.D. 26 febbraio 1928, n. 332).

Il recupero della dimensione reale e patrimoniale degli usi civici è avvenuto, tuttavia, prendendo nettamente le distanze dalla prospettiva liquidatoria intrinseca alla legge del 1927. Legislatore ed interprete manifestano, infatti, oggi, grande fiducia nel ruolo che le terre soggette agli usi possono spiegare sotto il profilo economico-produttivo; una fiducia che è esattamente l'opposto dell'atteggiamento di condanna degli usi collettivi delle terre che fu espresso dal legislatore fascista. Questo entusiasmo – di questo, in effetti, si tratta – rispetto alle potenzialità economiche delle terre civiche si aggiunge, oggi, alla fiducia, già manifestata in precedenza dal legislatore, circa la capacità delle stesse terre di concorrere alla conservazione del paesaggio, nel quadro della vera e propria eterogenesi dei fini, cui gli usi civici sono stati sottoposti, nella mente del nostro legislatore nazionale, dal 1985 in poi: ossia a partire dalla sottoposizione delle terre gravate dagli usi al vincolo paesaggistico, operata, come noto, con la legge Galasso, dell'8 agosto 1985, n. 431, e poi ribadita in seguito, fino al Codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente vigente (d. lgs. 22 gennaio 2004, art. 142, comma 1, lett h))¹³⁵.

La rinnovata fiducia nelle potenzialità non solo paesaggistiche, bensì anche economiche, degli usi civici è, in definitiva, la cifra della visione “moderna” (nel senso di “contemporanea”) degli usi civici.

¹³⁵ La l. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) assoggettò al vincolo paesaggistico “le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici”. Il vincolo venne poi ribadito dal T.U. sui beni culturali ed ambientali (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), il quale, all'art. 138, definì i beni d'uso civico come “beni ambientali tutelati [...] in attuazione dell'art. 9 della Costituzione”. Lo stesso vincolo *ex lege* è oggi espresso dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

2. Valenza economica ed ambientale degli usi civici fino alla riforma costituzionale del 2001

Vigente il testo originario dell'art. 117 Cost., gli usi civici furono intesi come parte della materia "agricoltura e foreste", per la quale le regioni avevano potestà legislativa di dettaglio entro i limiti dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato.

Gli usi civici, precisamente, furono considerati una sotto-materia della materia "agricoltura e foreste". Ciò fu riconosciuto, per così dire, ufficialmente, dopo il primo trasferimento di funzioni operato con l'art. 1, ult. co., del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il cui art. 66, comma 1, affermò che, tra le funzioni amministrative trasferite alle regioni relativamente alla materia, appunto, "agricoltura e foreste", dovevano ritenersi comprese altresì quelle relative alle "destinazioni agrarie delle terre di uso civico".

L'individuazione degli usi civici quale sotto-materia della materia "agricoltura e foreste" riguardò, prevalentemente, la disciplina normativa attinente al regime dominicale delle terre civiche e, più in generale, alla destinazione delle stesse terre; disciplina sulla quale le regioni sarebbero potute intervenire per fissare la normativa di dettaglio, nel quadro dei principi stabiliti con leggi statali. Gli usi civici erano tuttavia riconducibili già direttamente alla materia "agricoltura e foreste" – senza cioè costituire una sotto-materia – sotto un profilo diverso, ossia nel loro concreto esercizio, in quanto attività materiali di carattere agro-silvo-pastorale da regolamentare, anche con leggi regionali, a diversi fini, e per le quali, del pari, l'art. 66, comma 1, del d.P.R. 616 del 1977 dispose il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ("i boschi, le foreste e le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali").

In ogni caso, sotto entrambi i profili (la diretta riconducibilità alla materia "agricoltura e foreste", ovvero ad una sub-categoria di essa), si fece senz'altro riferimento, nell'assegnare alle regioni potestà legislativa in materia di usi civici, alla dimensione economica e produttiva degli usi stessi, ossia alla loro natura di diritti reali, aventi, in quanto tali, un preciso contenuto economico derivante dall'attività agricola o dalla pratica della selvicoltura o del pascolo, o da altre attività ancora.

Le regioni che legiferarono in materia di usi civici – se si eccettuano quelle a statuto speciale, per le quali la Consulta, fin dai primissimi anni della sua attività giurisdizionale, riconobbe una particolare autonomia anche nel disciplinare gli usi civici¹³⁶ – lo fecero – e lo hanno fatto anche di recente – prendendo come riferimento, ossia come legge-quadro, quella del 1927, n. 1766, che aveva disciplinato gli usi civici nel loro contenuto economico, sebbene avesse guardato con sfiducia, come già detto, alle potenzialità economiche degli usi stessi¹³⁷.

¹³⁶ Sentt. n. 4, del 1956, e n. 87, del 1963, sulle quali si v. Andrea Simoncini, *Il rilievo costituzionale degli usi civici*, in *Scritti in memoria di Fulvio Fenucci*, vol. 1, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 641-678.

¹³⁷ Vanno segnalate, a questo proposito, per l'Abruzzo, la l.r. 3 marzo 1988, n. 25; per la Basilicata, la l.r. 2 settembre 1996, n. 42, e la l.r. 12 settembre 2000, n. 57; per la Calabria, la più recente l.r. 21 agosto 2007, n. 18; per la Campania,

Uno sguardo d'insieme sulla legislazione regionale consente di concludere che i legislatori locali, da un canto, hanno dato attuazione alla normativa statale, sia dettagliando, ad es., la disciplina dell'accertamento in via amministrativa dell'esistenza degli usi civici e dei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione alla alienazione, o al mutamento di destinazione, sia anche prevedendo una disciplina per il potenziamento e la produttività delle terre destinate a rimanere nel godimento collettivo. D'altro canto, però, le regioni hanno superato i limiti della legge del 1927, introducendo strumenti di sanatoria delle trasformazioni, specialmente edilizie, del territorio civico, avvenute, negli anni, in via di fatto. Le regioni sono così andate oltre la mera attuazione della normativa statale, che non prevedeva tali sanatorie; e lo hanno fatto sul presupposto, sempre fattuale, della cessazione dell'esercizio degli usi civici, riconoscendo, con schietto pragmatismo, le nuove destinazioni impresse ai fondi come altrettante, seppur diverse, e più moderne, utilità economiche e di sviluppo per le collettività locali¹³⁸.

Riguardo alla introduzione di questi strumenti di sanatoria, le regioni ebbero l'avallo della Corte costituzionale, la quale, con la sentenza 30 dicembre 1991, n. 511, relatore Mengoni, dichiarò conforme a costituzione l'istituto della sclassificazione previsto dall'art. 10, comma 2, della l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, ossia un istituto tipicamente di sanatoria delle irregolari utilizzazioni del territorio civico. La Corte affermò, precisamente, con pragmatismo non minore di quello manifestato dal legislatore regionale, e richiamando lo schema dell'art. 829 cod. civ., relativo ai beni del demanio pubblico, la natura dichiarativa del provvedimento di sclassificazione, come quello che si limita ad accertare la irreversibile trasformazione del fondo, avvenuta in via di fatto per via di interventi edificatori o di altro tipo che abbiano reso il fondo stesso permanentemente inidoneo all'esercizio degli usi civici¹³⁹.

In definitiva, sotto la vigenza dell'art. 117 Cost. nella sua formulazione originaria, gli usi civici, colti nella loro dimensione economica, furono normati dalle regioni nel quadro della legge n. 1766 del

la l.r. 17 marzo 1981, n. 11; per l'Emilia-Romagna, la l.r. 2 febbraio 1991, n. 22; per il Friuli-Venezia Giulia, la l.r. 18 agosto 1990, n. 34; per il Lazio, la l.r. 3 gennaio 1986, n. 1; per la Liguria, la l.r. 2 luglio 2002, n. 27; per la Lombardia, la l.r. 24 maggio 1985, n. 52, e la l.r. 16 maggio 1986, n. 13; per il Molise, la l.r. 4 febbraio 1980, n. 6, e la l.r. 23 luglio 2002, n. 14; per il Piemonte, la delib. G.R. 7 gennaio 2001, n. 25-1910, la l.r. 2 dicembre 2009, n. 29, e la D.P.G.R. 27 giugno 2016, n. 8/R; per la Puglia, la l.r. 28 gennaio 1998, n. 7; per la Sardegna, la l.r. 14 marzo 1994, n. 12, e le più recenti l.r. 2 febbraio 2013, n. 19, e l.r. 28 ottobre 2016, n. 26; per la Sicilia, la l.r. 27 aprile 1999, n. 10, l'art. 5 della l.r. 23 dicembre 2000, n. 28, l'art. 1 della l.r. 3 marzo 2009, n. 1; per la Toscana, solo recentemente, la l.r. 23 maggio 2014, n. 27; per il Trentino-Alto Adige, la D.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064, e poi, in particolare, per l'Alto Adige, la l.p. BZ 23 dicembre 1987, n. 34, la l.p. BZ 22 gennaio 2010, n. 2, la l.p. BZ 12 dicembre 2011, n. 14, mentre, per il Trentino, la l.p. TN 23 novembre 2004, n. 9; per l'Umbria, la l.r. 17 gennaio 1984, n. 1; per la Valle d'Aosta, la l.r. 22 aprile 1985, n. 16; per il Veneto, infine, la l.r. 22 luglio 1994, n. 31.

¹³⁸ Luigi Costato, *Gli usi civici nell'esperienza legislativa nazionale e regionale*, in Georgofili. *Quaderni*, VII, 2012, 1 *beni civici*, pp. 23-35, spec. pp. 24-8.

¹³⁹ La sentenza non restò senza conseguenze, nella misura in cui indusse anche altri legislatori regionali a prevedere l'istituto della sclassificazione. È quanto avvenuto, ad es., con la l.r. Molise 23 luglio 2002, n. 14, art. 8, comma 2; con la l.r. Sardegna 14 marzo 1994, n. 12, art. 18-bis; con la l.r. Puglia 28 gennaio 1998, n. 7, art. 9, comma 3 (quest'ultima afferma espressamente che il provvedimento sclassificatorio ha natura meramente dichiarativa).

1927¹⁴⁰. Tuttavia, le utilizzazioni irregolari dei suoli civici, intervenute in via di fatto, furono considerate segno del declino degli usi nella loro valenza economica originaria, che si inseriva in un contesto agrario “sempre meno attuale”, e, al contempo, furono avvertite anche come nuove e più moderne utilità economiche che le terre civiche potevano offrire alle popolazioni locali. I legislatori regionali prevedero, dunque, strumenti per la sanatoria di tali utilizzazioni, e la Corte costituzionale avallò il loro operato. In questo modo, l’ambito di esercizio della potestà legislativa delle regioni si ampliò rispetto al dettato costituzionale, fino a comprendere, per l’appunto, la possibilità di dettare strumenti di sanatoria delle utilizzazioni irregolari delle terre demaniali non previste per nulla dalla legge-quadro del 1927.

Nel frattempo, però, a partire dalla legge Galasso del 1985, si era già assistito ad un mutamento di prospettiva nella considerazione che legislatore nazionale e Consulta avevano per le terre civiche; un mutamento che era andato nella direzione di assegnare a tali terre una valenza paesaggistica, ritenuta dagli interpreti del tutto prevalente su quella economica, considerata ormai assolutamente recessiva. Tanto che la sentenza n. 511 del 1991, proprio per la rilevanza data in essa alla considerazione economica dei fondi (sebbene a valenze economiche “altre” rispetto a quelle agrarie originarie, come già detto), è apparsa alla dottrina come un episodio distonico – ed anche isolato – nella torsione già in atto da tempo nella giurisprudenza e nella dottrina verso la valenza appunto solo paesaggistica delle terre civiche¹⁴¹.

Nell’assoggettare le terre civiche al vincolo paesaggistico *ex lege*, la legge Galasso, nel 1985, suppose – forse – che il particolare regime di vincoli caratterizzante la circolazione delle terre civiche (un regime che, se non è di assoluta alienabilità, è certo di “alienabilità controllata”, come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 391 del 1989, di cui dirò subito) avesse contribuito, in passato, a conservare immutata, negli anni, la destinazione naturale delle terre, preservandole dalla cementificazione e dal consumo di suolo. Egli immaginò, inoltre, più a monte, che sul territorio

¹⁴⁰ In questa cornice, infatti, la Corte costituzionale, nel 1997, con la sentenza n. 345, dichiarò costituzionalmente illegittima la legge della Regione Abruzzo, 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse) per contrasto con l’art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché la legge abruzzese prevedeva modalità di liberazione dei beni dal vincolo civico non previste dalla legge statale 1766 del 1927. Lo stesso parametro costituzionale venne invocato successivamente dalla Corte in fattispecie analoga con la sent. 27 luglio 2006, n. 310, relativa all’art. 56, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 ottobre 1997, n. 10 (Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche e di tutela delle acque dall’inquinamento. Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali A.T.O. per la gestione del servizio idrico integrato). In entrambi i casi, si trattava di leggi regionali che prevedevano una sdeamianizzazione per via di provvedimenti adottati dalle autorità locali, in violazione appunto della legge del 1927; provvedimenti di carattere non già dichiarativo, come invece era nel caso della sclassificazione prevista dalla legge abruzzese, bensì costitutivo.

¹⁴¹ La Consulta, in questa sentenza, ha operato – è stato giustamente osservato – “omettendo consapevolmente dalla comparazione degli interessi in gioco il valore paesaggistico riconosciuto dalla legge alle terre civiche per il tramite dell’art. 9 della Costituzione che sembrava [aver] acquisito proprio sulla scorta degli stessi pronunciamenti della Consulta una rilevanza primaria” (Antonio Jannarelli, *Gli usi civici ed i “beni comuni”: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Rivista di diritto agrario*, anno XCIII, 2014, fasc. 4, pp. 291-329, spec. pp. 308-318).

italiano le terre soggette agli usi civici fossero individuabili con certezza, così come lo sono le terre comprese in un'area naturale protetta: ossia nell'unica altra fattispecie in cui il legislatore (art. 142, comma 1, lett. f)), aveva deciso di imporre il vincolo paesaggistico *ex lege* sulla base, non già di dati naturalistici, bensì di dati giuridici. A muovere il legislatore sembra che sia stata però, soprattutto, la convinzione che gli usi esercitati sulle terre, che si traducono in attività agro-silvo-pastorali, abbiano contribuito a restituirci il meraviglioso paesaggio agrario che tutti ci invidiano, e che gli stessi usi possano costituire ancora oggi, e nel futuro, attività concrete di manutenzione del paesaggio medesimo¹⁴².

Su quest'ultima *ratio* soprattutto fecero leva la giurisprudenza costituzionale e la legislazione degli anni seguenti. La sentenza della Consulta dell'11 luglio 1989, n. 391, relatore Mengoni, relativa alla legislazione piemontese sulla istituzione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit, pur mantenendo viva la memoria della valenza economica degli usi civici, la ritenne però recessiva, rilevando, al contrario, la nuova valenza solo ed esclusivamente ambientale di essi, emergente dalla legge Galasso. Per il caso specifico degli usi civici, la Corte chiarì come la "funzionalizzazione" degli usi civici *ex artt.* 42, comma 2, e 9, comma 2, Cost., discendesse, oltre che dalla legislazione sulle aree protette (qualora i fondi gravati dagli usi vi fossero stati compresi), dall'assoggettamento, sempre in forza della legge Galasso n. 431 del 1985, delle terre soggette agli usi civici in quanto tali al vincolo paesaggistico. L'insistito richiamo, nella pronuncia, alla "utilizzazione" delle terre da parte delle comunità titolari testimonia di come, per la Consulta, ad essere garanzia di conservazione del paesaggio fosse, appunto, il concreto esercizio degli usi civici¹⁴³.

¹⁴² La nuova funzione paesaggistica assegnata dal legislatore alle terre civiche venne salutata favorevolmente dalla dottrina, che sostanzialmente può dirsi ancora orientata in tal senso (*Demani civici e risorse ambientali. Atti del convegno (Viareggio, 5-7 aprile 1991)*, a cura di Franco Carletti, Napoli, Jovene, 1993; Alessandro Crosetti, *Il rapporto tra gli usi civici e il paesaggio, in Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa. Atti della III riunione scientifica (Trento, 13-14 novembre 1997)*, a cura di Pietro Nervi, Padova, CEDAM, 1999, pp. 203-215; *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine fra tradizione e modernità*, a cura di Pietro Nervi, Padova, CEDAM, 2003; Enzo Benedetti, *Le proprietà collettive come beni soggetti a tutela paesaggistica. Regime giuridico attuale e prospettive di riforma, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, anno LXXIX, 2005, n. 1, pp. 301-307; Amedeo Postiglione, *Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, anno XVII, 2008, n. 4, pp. 231-3).

¹⁴³ La sentenza riguardò particolarmente i diritti di uso civico insistenti su fondi compresi nell'area protetta. Come per tutte le altre forme di proprietà, anche per le terre civiche la Consulta affermò che esse dovessero realizzare la funzione sociale della proprietà, di cui all'art. 42, comma 2, Cost.; che dovessero anch'esse, cioè, ritenersi "funzionalizzate", laddove la legge lo avesse previsto. Nel caso dei parchi e delle riserve naturali, la funzione sociale della proprietà doveva ritenersi declinata *sub specie* della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost.: la Corte disse, precisamente, che la tutela del paesaggio, di cui all'art. 9, comma 2, Cost., operava, tramite l'art. 42, co. 2, Cost., come «criterio di conformazione» dei diritti reali esistenti sulle terre (civiche o meno) incluse nel parco. Tuttavia, per gli usi civici la "funzionalizzazione" in chiave di tutela del paesaggio era – osservava la Consulta – conseguenza già della legge Galasso. Si legge infatti nella sentenza: "Già secondo le finalità della legge del 1927 [sugli usi civici] la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi a economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione dell'utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale. Per i beni

A questa valenza degli usi civici – una valenza di per sé stessa “funzionalizzante” –, che prescinde dalla consistenza economica di essi, e che si basa sul concreto esercizio delle attività agro-silvo-pastorali civiche, intese come sapienti pratiche di cura del territorio, si rifece, in quegli anni, la legge-parchi, la l. 6 dicembre 1991, n. 394, la quale, come si sa, all’art. 11, comma 5, nello stabilire le attività vietate all’interno delle aree protette, fece esplicita eccezione per gli usi civici e i per diritti esercitati dalle collettività locali (salvo che si trattasse di usi civici di caccia, per i quali prevede la liquidazione). E questo perché, nella mente del legislatore, l’esercizio degli usi civici fu considerato, per l’appunto, in sé coerente con le finalità dell’area protetta, e particolarmente con la finalità di integrazione fra uomo ed ambiente naturale, ma anche di conservazione del paesaggio, enunciata nell’art. 1 della legge. Gli usi civici, in altri termini, secondo la legge-parchi, concorrono a realizzare di per sé quegli obiettivi di protezione che il legislatore persegue con gli strumenti di conformazione (la legge, il piano per il parco, il regolamento) delle proprietà presenti nel territorio dell’area protetta. L’occasione per ribadire la valenza paesaggistica delle terre civiche – ma, meglio ancora, dell’esercizio concreto degli usi civici – si presentò alla Consulta pochi anni dopo, nel dibattito sulla persistenza, o meno, in capo al Commissario usi civici, dei poteri di impulso giurisdizionale d’ufficio; una questione che la Consulta risolse, come è noto, con le sentenze nn. 133 del 1993, e 46 del 1995, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 29 della legge n. 1766 del 1927 nella parte in cui non prevede la persistenza dei poteri d’impulso processuale del Commissario usi civici. La *ratio* della decisione fu, anche in questo caso, la considerazione degli usi civici quali attività materiali che “concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una “integrazione tra uomo e ambiente naturale” (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)”¹⁴⁴.

silvo-pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa dalla legge del 1927 (art. 11, lett. a), e 12, primo comma), viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale in vista di un'utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost. Con questa norma costituzionale, che “assume come primario il valore estetico – culturale” (cfr. Corte cost. n. 359 del 1985 e n. 151 del 1986), deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall’art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l’aspetto privatistico costituito dai diritti reali di godimento attribuiti ai singoli (cfr. Corte cost. n. 142 del 1972), sono sottoposti. A livello di legislazione ordinaria, l’integrazione tra le due norme costituzionali ha preso corpo nell’assoggettamento delle terre gravate da usi civici a vincolo paesaggistico ai sensi della legge n. 431 del 1985”.

¹⁴⁴ Con la sentenza n. 133, del 1993, la Consulta affermò che, in materia di usi civici, accanto agli interessi locali, affidati alla cura delle regioni, “emerge l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio”. Il potere d’ufficio dei commissari si giustifica a tutela di tale interesse generale, “sancito dall’art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici”, nonché a tutela dell’interesse “delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall’amministrazione regionale”. Nella ben nota sentenza n. 46, del 1995, la Consulta ricorda che la tutela del paesaggio, dalla legge Galasso in poi, è improntata a caratteri di integralità e globalità, “sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale”. Sotto questo profilo, dunque, “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una “integrazione tra uomo e ambiente naturale” (art. 1, comma 3, della legge quadro

Si compì, così, nella legislazione e nella giurisprudenza sugli usi civici, la vera e propria eterogenesi dei fini cui ho accennato, la quale si può leggere, leopardianamente, come una transizione, nel nostro legislatore nazionale e nella interpretazione della Corte costituzionale, da un pessimismo “storico” ad un pessimismo “cosmico”, riguardo agli usi stessi e alla loro rilevanza economica. “Storico” fu il pessimismo del legislatore nazionale del 1927, per il quale gli usi civici rappresentavano una modalità superata ed inefficiente di sfruttamento delle terre, da contenere al minimo, facendo emergere invece le terre coltivabili e riducibili in proprietà privata; “cosmico” è il pessimismo che ha condotto lo stesso legislatore, negli anni a noi più vicini, ad assoggettare le terre giuridicamente gravate da usi civici al vincolo paesaggistico, prescindendo completamente dal contenuto economico degli usi, ritenuto ormai irrilevante. È come se, nell'imporre il vincolo paesaggistico, il legislatore avesse ritenuto che il valore economico degli usi civici fosse ormai perduto per sempre, e che non convenisse più spendere parole su di esso, dovendosi piuttosto guardare ad altre *utilitates* offerte dalle terre gravate dagli usi civici, di segno completamente diverso, per l'appunto paesaggistico ed ambientale. Il tutto avvenne però, a ben guardare, senza tener conto del fatto che le operazioni di accertamento delle terre gravate previste dalla legge del 1927, negli anni, erano andate a rilento, oltre a trovare consacrazione in indagini amministrative mai diventate davvero definitive, non essendo state pubblicate, né soprattutto notificate agli occupatori; sicché non esisteva, nel 1985, e non esiste neppure oggi, alcuna mappatura ufficiale delle terre gravate presenti sul territorio nazionale; una mappatura che ovviamente andrebbe integrata con i dati risultanti dalle sentenze definitive sulla *qualitas soli*. Inoltre, come reso evidente dagli istituti di sanatoria introdotti con le leggi regionali, la cementificazione ed il consumo di suolo erano intervenuti – e continuano ad intervenire – anche sulle terre civiche, nonostante il sistema di vincoli previsto per esse. Soprattutto, si è assistito – e si assiste tuttora in maniera, pare, irreversibile – allo spopolamento completo delle aree interne, ossia dei territori dove si concentra la maggior parte delle terre civiche; sicché la supposizione circa l'esistenza di – per così dire – “popolazioni custodi” del paesaggio, che cioè esercitano gli usi civici, così conservando appunto il paesaggio, ammesso che sia vera per il passato, non corrisponde, purtroppo, fatte le debite eccezioni, alla realtà odierna. Oltretutto – si noti – questa supposizione è in netta contraddizione con la constatazione, espressa a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale nelle sentenze richiamate, della sempre minore rilevanza economica degli usi civici. Tale irrilevanza economica, infatti, implica l'abbandono dell'esercizio degli usi stessi.

sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)”. È chiaro dunque come anche in questo caso la Consulta abbia voluto fare riferimento al concreto esercizio degli usi civici quale garanzia di conservazione del paesaggio naturale. La persistenza dei poteri officiosi in capo al Commissario è stata ulteriormente ribadita dalla Consulta in anni a noi più vicini, con l'ord. 11 febbraio 2014, n. 21, in cui è stato escluso che la riforma costituzionale sul cd. “giusto processo” (art. 111 Cost.) abbia comportato innovazioni circa i principi di imparzialità e terzietà del giudice, e che quindi tali principi possano dirsi lesi dai poteri di impulso del Commissario.

In realtà, forse, sarebbe stato saggio imporre il vincolo paesaggistico soltanto su quelle terre sulle quali fosse stato dimostrato l'esercizio degli usi nel presente, e sotto la condizione del persistente esercizio di questi, e salva, magari, ancora, una puntuale (anche se difficile) verifica circa il contenuto concreto degli usi caso per caso accertati e le modalità, altrettanto concrete, del loro esercizio, per verificarne la congruità rispetto agli obiettivi di conservazione del paesaggio.

Sotto il profilo del riparto di potestà legislativa, la torsione in senso paesaggistico-ambientale compiuta dal legislatore e dalla Consulta rispetto agli usi civici comportò, vigente il vecchio testo dell'art. 117 Cost., un ulteriore ampliamento della potestà legislativa regionale. Le leggi statali in materia di paesaggio e di aree protette (segnatamente, il tit. III della legge n. 394 del 1991), infatti, nel prevedere interventi legislativi delle regioni nelle materie da esse disciplinate, funzionarono, a loro volta, per le regioni stesse, secondo la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost. nel testo originario, come ulteriori leggi-cornice, che affidavano alle leggi locali la disciplina di dettaglio nelle materie da esse disciplinate in via generale. Le regioni, così, legiferarono in materia di terre civiche quali componenti del paesaggio da tutelare. In materia di aree protette regionali, esse legiferarono riguardo alle terre civiche comprese nei parchi, normalmente rifacendosi al modello statale della legge n. 394 del 1991, ossia ribadendo la presunzione in base alla quale le attività espressione dei diritti civici concorrevano di per sé agli scopi perseguiti dall'area protetta, ed erano dunque da permettere¹⁴⁵.

3. Il riparto di potestà legislativa in materia di usi civici nel nuovo art. 117 Cost.

Con l'art. 117 Cost. nuovo testo, che ha invertito il criterio di attribuzione della potestà legislativa, prevedendo, al quarto comma, che questa spetti, in generale e in via residuale, alle regioni, per tutti i casi non ricadenti nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2), o nelle materie di legislazione concorrente Stato-regioni (art. 117, comma 3), la potestà legislativa regionale in materia di usi civici è stata limitata, specie in forza della interpretazione data dalla Corte costituzionale al nuovo assetto di competenze.

Non venendo la materia "agricoltura e foreste" mai nominata nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. nuovo testo, resta ferma, nel nuovo assetto, la primitiva riconducibilità degli usi civici alla materia "agricoltura e foreste", quale sotto-materia di essa, oggetto, oggi, di potestà legislativa esclusiva delle regioni¹⁴⁶. Peraltro, dovrebbe continuare a valere la diretta riconducibilità degli usi civici alla materia

¹⁴⁵ Ad es., l'art. 7 della l.r. Abruzzo 7 marzo 2000, n. 23, il quale prevede che il regolamento del Parco Naturale Regionale Sirente-Velino faccia salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali.

¹⁴⁶ Germanò-Rook Basile, *Per una legge regionale su beni ed usi civici tra competenza legislativa e principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, pp. 37 ss. *Contra*, Luciana Fulciniti, *Il [nuovo] quadro delle funzioni legislative dei*

“agricoltura e foreste” se vengono in considerazione le attività agro-silvo-pastorali che sono la concreta estrinsecazione dei diritti civici.

Tuttavia, la potestà legislativa statale prevista al comma 2 del nuovo testo dell'art. 117 Cost. funziona come attribuzione allo Stato del potere di fissare limiti alla disciplina stabilita dalle leggi regionali in materia di usi civici. Nella giurisprudenza recente della Consulta, tali limiti sono stati individuati nella materia cd. trasversale e di individuazione prevalentemente finalistica della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e in quella – che pure viene assumendo carattere trasversale – dello “ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.)¹⁴⁷.

Sotto il primo profilo, grazie alla evoluzione legislativa e giurisprudenziale di cui ho detto, che aveva portato a valorizzare le terre gravate da usi civici come presidi di tutela paesaggistica ed ambientale, gli usi civici, con la modifica dell'art. 117 Cost., hanno assunto immediata rilevanza sotto il profilo della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2, lett. s).

La potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato su questa materia è stata interpretata come un limite alla potestà legislativa regionale dalla sentenza 18 luglio 2014, n. 210, della Corte costituzionale, relativa all'art. 1 della l.r. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici). In questa occasione, la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla “prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni” (art. 1 della l.r. n. 19, del 2013), ossia su una disposizione di legge regionale regolativa di un procedimento di sclassificazione, dopo aver ricordato che “i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore [sc.: degli usi civici], mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali”, ha rilevato come la sclassificazione prevista dalla legge regionale, sottraendo beni al regime demaniale civico, sottragga altrettante porzioni di territorio alla tutela paesaggistica, sicché la legge regionale che la prevede risulta emanata in violazione della potestà legislativa dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., con riferimento specifico agli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (il cui carattere di grande riforma economico-sociale ne impone l'osservanza anche alle regioni a statuto speciale). Le disposizioni citate stabiliscono, infatti, il principio della “co-

beni d'uso civico, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2009, n. 11, pp. 666-671, per la quale, alla luce della riforma, “si configura una potestà legislativa soggettivamente e oggettivamente plurale” (ivi, p. 671).

¹⁴⁷ Francesco Saverio Marini, *La chiamata in sussidiarietà e le materie trasversali*, in *Le materie di competenza regionale. Commentario*, a cura di Giovanni Guzzetta, Francesco Saverio Marini e Donatella Morana, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. XI-XXIII.

pianificazione” Stato-regioni, implicante che la ricognizione delle aree vincolate *ex lege*, attività necessariamente compresa nella elaborazione del piano paesaggistico, avvenga congiuntamente ad opera di Ministero e regioni (art. 135, comma 1, ultimo periodo, e art. 143, comma 1, lett. c), d.lgs. 42 del 2004). In aderenza alla legislazione statale appena richiamata, la Corte soggiunge: “per una efficace tutela del paesaggio e dell’ambiente non è sufficiente un intervento [sc.: da parte dello Stato] successivo alla soppressione degli usi civici”, e segnatamente in sede di predisposizione del piano paesaggistico. Piuttosto, appunto in applicazione delle disposizioni richiamate del Codice Urbani, occorre “garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela”¹⁴⁸. La Corte costituzionale conclude, dunque, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, “nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l’apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale”.

Il peso della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell’ambiente è stato ribadito in un’altra sentenza recente della Consulta, dell’11 maggio 2017, n. 103, relativa, tra l’altro, all’art. 4, commi 24, 25, 26, 27, della l.r. Sardegna 11 aprile 2016, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 – legge di stabilità 2016); disposizioni che disciplinavano, ancora, la sclassificazione delle terre dal regime civico¹⁴⁹. Anche in questo caso, la Corte costituzionale, facendo ampio richiamo alla propria precedente sentenza n. 210 del 2014, ha accolto la questione di legittimità costituzionale della legge regionale sotto il profilo del

¹⁴⁸ Questa anticipazione nell’intervento statale si giustifica, sempre a giudizio della Consulta, in ragione della natura stessa del bene protetto, che è individuato in base a criteri esclusivamente giuridici. Infatti, afferma la Consulta, gli usi civici “non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale”. Se si prende alla lettera questo passaggio, bisogna riconoscere, di conseguenza, provocatoriamente, che “gli usi civici non esistono, fino a quando non ne sia accertato l’esercizio con atto avente efficacia costitutiva” (Luigi Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno LIX, 2014, fasc. 4, pp. 3366-3375). L’affermazione della Consulta cozza – se presa appunto alla lettera – con dottrina e giurisprudenza unanimi, le quali riconoscono, invero, come gli usi civici trovino la loro fonte in antichi titoli o consuetudini, mentre eventuali atti amministrativi (forse qui la Corte costituzionale ha voluto alludere alle verifiche demaniali), ma anche pronunzie giurisdizionali che ne accertino l’esistenza, hanno natura dichiarativa. In realtà, nel passo in questione la Consulta ha certamente voluto riferirsi agli eventuali provvedimenti di sdemanzializzazione, nell’adozione dei quali si compie effettivamente una “scelta ambientale”, sicché tali atti devono necessariamente essere adottati di concerto con lo Stato.

¹⁴⁹ Marta Cenini, *Usi civici e beni collettivi – Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, anno 2018, nn. 8-9, p. 1838-1843.

contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Le disposizioni impugnate, infatti, si legge nella sentenza, violano "il principio della copianificazione previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale". La Consulta ricorda che "l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'art. 142 del citato Codice 'costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lett. c), del codice) e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del codice)"¹⁵⁰. Ancora richiamando il precedente della sent. n. 210 del 2014, la Consulta conferma poi che la nuova qualificazione in senso paesaggistico delle terre civiche incide anche sulla disciplina del mutamento di destinazione, nel senso che le autorità competenti a disporlo "devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione"¹⁵¹.

Le pronunzie in parola sono assai problematiche, perché sembrano dimenticare che l'assoggettamento al vincolo paesaggistico delle terre civiche, in base al Codice Urbani, scatta per legge, cioè senza la possibilità che l'amministrazione compia alcuna valutazione discrezionale in proposito, e dipende dalla sola qualità giuridica delle terre, cioè dalla loro giuridica soggezione agli usi civici, per l'accertamento della quale l'amministrazione deputata alla tutela del paesaggio non ha, in realtà, alcuna competenza. L'accertamento della soggezione agli usi – è appena il caso di ricordarlo – spetta, in contenzioso, alla giurisdizione speciale commissariale, e, in via amministrativa, alle regioni, cui le relative funzioni sono state trasferite nel 1977. Nell'individuare, congiuntamente alle regioni, al fine di elaborare il piano paesaggistico, i beni vincolati paesaggisticamente *ex lege*, ai sensi degli artt. 135, 142, comma 1, lett. h), e 143, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, l'amministrazione statale deputata alla protezione del paesaggio deve semplicemente attenersi alle risultanze degli accertamenti svolti dai soggetti competenti, mentre non può affatto compiere la "attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico", né, una volta che gli usi siano stati accertati, o ne sia stata accertata

¹⁵⁰ Con successiva l.r. 28 ottobre 2016, n. 26, la Sardegna ha aggiunto all'art. 18-bis della l.r. 14 marzo 1994, n. 12, in materia di sclassificazione, il comma 7-bis, ove si legge che "Ai fini della valutazione degli aspetti paesaggistici la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact) effettuano le analisi e le verifiche di competenza in occasione dell'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale o, in fase anticipata, attraverso singoli accordi di copianificazione adottati ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modifiche ed integrazioni. Sino all'effettuazione di tali adempimenti il decreto di cui al comma 7 non produce effetti in merito alla sottrazione dei terreni oggetto di sclassificazione dalla categoria di beni paesaggistici vincolati ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche e integrazioni".

¹⁵¹ La sentenza contiene peraltro macroscopiche inesattezze. Ad esempio, vi si legge che alienazione e legittimazione delle terre civiche, che si distinguono dal mutamento di destinazione perché comportano la trasformazione del demanio in allodio, avvengono "attraverso la previa sclassificazione" dei fondi. L'impressione è che la sentenza abbia utilizzato il termine "sclassificazione" in senso ampio ed atecnico, come comprensivo di tutte le forme di sdemanializzazione, ossia – come ancora si legge nella motivazione – tutte le disposizioni che "producono l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio". Come tali, le "sclassificazioni" si distinguono, per la Consulta, dai mutamenti di destinazione, che non producono la sdemanializzazione. Per entrambi, peraltro, deve operare – afferma la Corte – il "meccanismo concertativo" Stato-regioni.

l'inesistenza, "far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli" (non si sa bene quali, peraltro).

Invero, la Consulta, se il suo intento era quello di rimettere in discussione l'istituto della sclassificazione, avrebbe dovuto, caso mai, rivedere il proprio orientamento in materia fissato nella vecchia sentenza n. 511 del 1991, che, come già detto, aveva avallato la sclassificazione disciplinata dalla legge abruzzese¹⁵². Invece, le nuove sentenze non compiono alcuna nuova valutazione circa la legittimità del procedimento sclassificatorio, e dunque circa il possibile contrasto dell'istituto con la legge 1766 del 1927; profilo, questo, che non viene per nulla toccato nelle nuove sentenze, tutte concentrate, invece, nella individuazione di un nuovo limite legislativo che si erge di fronte alle regioni, rappresentato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con la sua disciplina in materia, appunto, di tutela e conservazione del paesaggio.

Le pronunzie in questione non rilevano, peraltro, solo ai fini della sclassificazione – la parola "sclassificazione", da questa sentenza in poi, verrà usata peraltro nel senso generico di provvedimento il cui effetto è la sdemanializzazione –, bensì, come si evince dal dispositivo – e come già segnalato –, anche ai fini del mutamento di destinazione delle terre civiche, affermando che nemmeno quest'ultimo possa avvenire senza il coinvolgimento dell'amministrazione statale competente alla tutela del paesaggio. Anche in questo caso, si tratta di affermazione assai problematica, perché trascura di considerare come l'amministrazione regionale – competente ad accordare il mutamento di destinazione ai sensi della legge usi civici del 1927 e del trasferimento di funzioni amministrative del 1977 – e quella statale – deputata alla tutela del paesaggio – siano preposte, in realtà, alla cura di interessi diversi (economico uno, ambientale l'altro), e siano chiamate a pronunciarsi entrambe, ciascuna con suo provvedimento, ogni volta che (ma soltanto quando) il mutamento di destinazione si risolve in un intervento per il quale si renda necessaria l'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 146 del codice Urbani. Chiedere l'intervento dell'amministrazione statale deputata alla tutela del paesaggio – che poi statale non è, visto il sistema di competenze regionali in materia chiaramente delineato dal Codice Urbani – per autorizzare un mutamento di destinazione ai sensi della legge usi civici del 1927 non ha senso.

In forza dei rilievi della Consulta contenuti nelle sentenze appena passate in rassegna, la necessità di proteggere il paesaggio si erge a preciso, e nuovo, limite per il legislatore regionale, non soltanto nella misura in cui obbliga le regioni ad attenersi ai principi di tutela ambientale stabiliti in sede statale – cosa ovviamente scontata e perfettamente esatta, specialmente in materia di usi civici, vista la

¹⁵² Jannarelli, *Gli usi civici ed i "beni comuni"*, cit., pp. 321-325; Luigi Colacino Cinnante, *La Corte non può che "tribolare" nel reperire una adeguata soluzione per gli usi civici*, in *Rivista giuridica di urbanistica, web*, anno 2015, n. 2, pp. 207-215, con rilievi critici circa le conclusioni cui giunge la Consulta.

multifunzionalità delle componenti biotiche e abiotiche presenti nelle terre soggette agli usi civici (boschi, pascoli, ecc.), insieme alle componenti economiche – bensì anche nel senso di impedire a queste ultime di legiferare prevedendo strumenti che, senza il coinvolgimento dello Stato, determinano il passaggio dal demanio all'allodio, o provvedimenti che mutano la destinazione delle terre soggette agli usi.

Occupandosi nuovamente del tema della sclassificazione – e segnatamente dell'art. 8 della l.r. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) – la Corte costituzionale, con la sentenza 31 maggio 2018, n. 113, oltre a ribadire il limite alla legislazione regionale rappresentato dalla riserva di potestà legislativa statale per la tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.), ha evidenziato un altro limite, che potrebbe estendere la sua operatività ben oltre la materia della sclassificazione, riducendo sensibilmente i margini di operatività dei legislatori regionali in materia di usi civici: quello dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.). Tale materia, come già affermato dalla Corte in pronunzie precedenti, e ripetuto in quella in esame, "si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interpretati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica"¹⁵³. Ebbene, la Corte afferma con nettezza che, nella materia degli usi civici e dei domini collettivi, "il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato", poiché "è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all' "ordinamento civile"".

Queste argomentazioni – che sono in linea con l'orientamento consolidato della Consulta secondo cui la disciplina regionale dell'agricoltura incontra il limite del diritto privato e, oggi, dell'ordinamento civile¹⁵⁴ – se da un canto sono apprezzabili perché segnano un recupero della dimensione civilistica, reale, e dunque necessariamente anche patrimoniale, degli usi civici, messa ingiustamente in ombra dalla palingenesi in senso ambiental-paesaggistico, di cui si è detto, lasciano però, anch'esse, assai perplessi. La lettura corrente delle terre soggette agli usi come proprietà

¹⁵³ Per un *excursus* circa l'orientamento della Consulta sulla potestà legislativa regionale in materia di diritto privato, prima e dopo la riforma – orientamento che, specie dopo il 2001, non ha tenuto conto dei suggerimenti della dottrina, che andavano nella direzione di lasciare spazi di autonomia alle regioni nella disciplina dei rapporti privati a livello locale –, si v., di recente, Carlotta De Menech, *Il diritto privato regionale*, in *Juscivile*, 2018, n. 2, pp. 151-162, la quale, osservando come la Corte costituzionale sia andata assumendo posizioni di sempre maggiore chiusura, riconduce – a ragione – tale atteggiamento del giudice delle leggi nel quadro di un più generale ripensamento circa il modello federalista che ispirò il legislatore costituzionale della riforma del 2001.

¹⁵⁴ Gianluca Cosmelli, *Agricoltura (e foreste)*, in *Le materie di competenza regionale. Commentario*, cit., pp. 3-18, spec. p. 9; G. Alpa, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in A. Germanò, (a cura e con un saggio di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, 25 ss.

collettive a mani riunite, come cioè espressione di “un altro modo di possedere”, avanzata, come è noto, da autorevolissima dottrina¹⁵⁵, pone infatti l’istituto al di fuori dei paradigmi romanistici della proprietà privata (o anche pubblica), perché quest’ultima è pur sempre individuale; mentre nel caso degli usi civici siamo (saremmo) di fronte a fondi che sono (sarebbero) di pertinenza, per l’appunto, di una collettività di persone. Sicché, se si accoglie questa ricostruzione dogmatica – che non è incontestata¹⁵⁶, ma che la Corte costituzionale sembra condividere in pieno –, non si vede come gli usi civici possano esser ricondotti alla materia “ordinamento civile”¹⁵⁷.

Le disposizioni legislative statali in materia di regime dominicale delle terre civiche vengono, dalla Consulta, individuate nella legge 1766 del 1927 e nel connesso regolamento di esecuzione, n. 332 del 1928. Rifacendosi ad una importante sentenza della Corte di cassazione, del 28 settembre 2011, n. 17992, che, alla luce della legge del 1927, aveva già contestato, per le terre civiche, la legittimità dei procedimenti di sdemanzializzazione tacita, come la sclassificazione, la Consulta afferma dunque la sostanziale illegittimità costituzionale delle disposizioni di leggi regionali che consistono in sanatorie e sclassificazioni varie, perché non previste da quelle disposizioni statali¹⁵⁸. La Corte costituzionale arriva ad affermare, di seguito nella stessa sentenza, che il suddetto limite fosse presente anche nel vecchio impianto costituzionale: anche, cioè, prima della novella costituzionale del 2001. Infatti, anche prima di quella riforma – afferma la Consulta – “il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni”, perché la materia “agricoltura e foreste” – cui la Consulta riconduce esplicitamente la materia degli usi civici, a conferma delle interpretazioni

¹⁵⁵ G. Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre d'uso civico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XVII (1967), pp. 88-141; P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 2017 (rist. anast., con integrazioni, dell'ed. Milano, Giuffrè, 1977); Id., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Per una proprietà collettiva moderna. Seminario di studi (Cortina d'Ampezzo, 21 giugno 1991)*, Cortina d'Ampezzo 1991, pp. 505-555, ora in Id., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992, pp. 695-748; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; Id., *Apprendere “per laudo”*. Saggio sulla proprietà collettiva, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45 (2016), pp. 295-358; Pietro Rescigno, *Diritti collettivi e usi civici*, in *Terre collettive e usi civici tra Stato e regione*, Roma, 1985, pp. 82-6, per il quale gli usi civici rivelano “la possibilità di un diritto riferito ad una comunità che non è persona, contribuendo a dissolvere mito e idolo della personalità, e dell'imputabilità del dominio alla sola “persona””.

¹⁵⁶ Ugo Petronio, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Rivista di diritto civile*, LII (2006), n. 5, pt. I, pp. 615-665; Id., *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, pp. 930-953; Id., *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. Cortese (cur.), *La proprietà e le proprietà. Atti del convegno (Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985)*, Milano 1988, pp. 491-542.

¹⁵⁷ Perplesità sul punto ha espresso Luigi Principato, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 207-242, ora in Id. (cur.), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 39-74.

¹⁵⁸ Un bene gravato da uso civico – si legge ancora nella sentenza della Consulta, n. 113, del 2018 – non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla l. n. 1766 del 1927 e dal R.D. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanzializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 17992).

formatesi sul punto quando era vigente il vecchio testo del 117 Cost. – “mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche”.

L’affermazione, per quanto riguarda il pregresso, lascia alquanto perplessi, posto che, come si è visto, la riconduzione degli usi civici alla categoria “agricoltura e foreste” valeva anche per la disciplina circa il regime dominicale delle terre, come esplicitamente riconosciuto nei decreti presidenziali di trasferimento. In ogni caso, per il futuro, o meglio dalla novella costituzionale in poi, il limite dell’ordinamento civile, così inteso, rappresenta una considerevole, e nuova, limitazione della potestà legislativa regionale, impedendo alle regioni di legiferare, non soltanto su ipotesi di sanatoria demaniale a fronte di trasformazioni (per lo più edilizie) che abbiano nei fatti modificato la destinazione dei luoghi, ma anche, ad esempio, su forme negoziali di concessione ed affitto delle terre civiche, quali, ad esempio, l’affitto delle erbe esuberanti, oppure le concessioni di terre in utenza, largamente ricorrenti nella prassi¹⁵⁹.

Si tratta, anche sotto questo profilo, di un ritorno alla legge usi civici del 1927 e alla inderogabilità del regime giuridico da essa fissato per le terre soggette agli usi civici, nonché di una inibizione della potestà legislativa regionale in materia di usi civici per tutto ciò che per l’appunto possa essere ricondotto a profili di disciplina dei diritti soggettivi dei privati.

I due limiti rappresentati dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell’ambiente (art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.), declinata nel principio di copianificazione Stato-regioni, ai sensi degli artt. 135, 142 e 143 del Codice Urbani, e in quella dell’ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost.), declinata sul versante della disciplina dominicale dei beni, fissata dalla legge 1766 del 1927 e dal regolamento del 1928, si trovano appaiati nella sentenza del 26 luglio 2018, n. 178, nella quale la Consulta ha dichiarato incostituzionali, tra l’altro, gli artt. 37, 38 e 39 della l.r. Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, sempre in materia di sclassificazione delle terre dal regime demaniale civico. Quasi a conclusione del percorso compiuto fino a quel momento, la Consulta afferma, lapidariamente, nella sentenza:

“la competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 [...] e dal relativo regolamento di attuazione (R.D. 26 febbraio 1928, n. 332) [...], nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione”.

Agli stretti limiti posti dalla legge del 1927 per la sottrazione delle terre al regime demaniale civico

¹⁵⁹ La concessione di terre in utenza è prevista e disciplinata, nei suoi contenuti, ad esempio, dall’art. 16, comma 1, lett. *c*), della l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, da coordinare con l’art. 22, commi 5 e 6, della l.r. Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 3.

si è richiamata anche, recentissimamente, la Corte costituzionale con la sentenza del 24 aprile 2020, n. 71, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, <<Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002>>, il quale aveva previsto che i diritti di uso civico fossero da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistessero sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale). Nelle fattispecie di sdemanializzazione – di “sclassificazione”, per usare di nuovo, come fa la Corte, in senso per così dire atecnico e lato questo termine – previste dalla legge del 1927, la Consulta ha confermato di vedere altrettante incarnazioni tipizzate della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), ribadendo conseguentemente che “Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928” (ipotesi che peraltro, per espressa affermazione della stessa sentenza, non sono state modificate o integrate dalla recente legge n. 168 del 2017); sicché i “reiterati interventi legislativi regionali”, volti a “sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo”, si palesano come “un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile”. Tutto ciò significa che, in definitiva, gli usi civici vanno ancora ricondotti alla materia “agricoltura e foreste”, la quale spetta, oggi, alla potestà legislativa esclusiva, e residuale, delle regioni. Tuttavia, dall'insieme delle sentenze della Corte costituzionale passate in rassegna fin qui si evince come, facendo leva sulla previsione, nel nuovo testo dell'art. 117, comma 2, Cost., delle voci corrispondenti alle materie trasversali della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, ecc.” (lett. s)) e dello “ordinamento civile” (lett. l), la medesima Consulta abbia individuato consistenti poteri di intervento statale nella materia degli usi civici. Attualmente, tali poteri sono incarnati, rispettivamente, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dalla legge nazionale usi civici del 1927, ma, in futuro, potenzialmente, altri provvedimenti legislativi ancora potranno essere adottati dallo Stato, che del resto è tornato di recente a disciplinare la materia con la legge 20 novembre 1917, n. 168, della quale dirò al prossimo paragrafo.

In effetti, le due voci dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente possono potenzialmente svuotare del tutto la potestà legislativa regionale in materia di usi civici. La prima voce sottrae alle regioni la disciplina degli aspetti dominicali, della appartenenza, della circolazione giuridica delle terre, e, in generale, degli usi civici considerati come diritti soggettivi. Si noti che, con l'ultima sentenza richiamata, la n. 71 del 2020, la Consulta arriva ad affermare che, in generale, “la

determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile". La voce relativa all'ambiente, poi, toglie alle stesse regioni il potere di regolare gli usi nel loro aspetto fenomenico, ossia nelle attività concrete di pascolo, taglio boschivo, coltivazione, esercitate sul territorio naturale inteso come costitutivo del paesaggio e, più in generale, come parte dell'ambiente.

Se è vero che le regioni, per così dire, recuperano terreno, quanto alla disciplina degli usi civici, in alcuni degli ambiti di legislazione concorrente, di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. nuovo testo – la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ma anche il governo del territorio – di certo la strada segnata, anche nella materia degli usi civici, sembra quella di un progressivo ri-accentramento, in capo allo Stato, dei poteri legislativi.

4. Usi civici e domini collettivi nella legge 168 del 2017

La recente legge sui domini collettivi, del 20 novembre 2017, n. 168¹⁶⁰, può essere considerata espressione della potestà legislativa statale in materia di usi civici che si avvale dei titoli di competenza relativi all'ambiente e all'ordinamento civile. Essa ha infatti toccato i principali punti oggetto dell'evoluzione giurisprudenziale osservabile fino al momento della sua promulgazione e riassunta fin qui, avendo ribadito e rafforzato la valenza ambientale delle terre soggette agli usi civici, rilanciando, al contempo, e con forza, la rilevanza economica delle terre e degli stessi usi, richiamandone la dimensione patrimoniale.

La legge ha anzitutto chiaramente ribadito, attraverso anche un nuovo apparato definitorio (peraltro di per sé non chiarissimo), la natura reale degli usi civici e delle varie forme di appartenenza collettiva delle terre. Essa individua la categoria generale dei "beni collettivi" (art. 3) come quella nella quale ricadono sia i beni in (vera o presunta) proprietà collettiva, che qui, rinverdendo una terminologia antica, prendono il nome di "domini collettivi", sia i beni privati soggetti agli usi civici.

Sono, precisamente, "domini collettivi", per la legge, quei fondi "che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva", e che sono gravati da diritti di godimento esercitati dai membri della stessa comunità (art. 1, comma 1, lett. d)). Questi fondi costituiscono "il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico", composto (art. 3, comma 2) dalle terre di cui alle lettere a), b), c), e), f), dell'art. 3, comma 1¹⁶¹.

¹⁶⁰ Sulla quale, si v. i seguenti contributi: Alberto Germanò, *La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in *Diritto agroalimentare. Rivista giuridica quadrimestrale*, 2018, n. 3, pp. 661-667; Id., *I domini collettivi*, *ibid.*, pp. 83-107; Luciana Fulcinitti, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, *ibid.*, pp. 547-574; Pietro Nervi, *I domini collettivi nella condizione neo-moderna*, *ibid.*, pp. 621-642; Maria Athena Lorzio, *I domini collettivi e la legge n. 168/2017*, *ibid.*, 2019, n. 2, pp. 239-257.

¹⁶¹ Le lettere richiamate contemplano le seguenti categorie di terre, corrispondenti, grosso modo, sia alle terre di originario

Il legislatore, come si è appena visto, afferma che i domini collettivi sono una forma di proprietà “pubblica o collettiva”¹⁶². Essi costituiscono, del resto, una forma di “comproprietà inter-generazionale” (art. 1, comma 1, lett. c), di spertanza della collettività nel suo insieme. I diritti degli appartenenti alla comunità sui predetti terreni di collettivo godimento si caratterizzano, in generale, per il fatto di avere ad oggetto utilità del fondo e per essere riservati ai componenti della stessa comunità (art. 2, comma 3). Salvo i casi previsti dalla legge, né le comunità nel loro insieme, né le persone individuali dei loro membri, hanno, ovviamente, sui domini collettivi, alcun potere di disposizione. Ancora di più, i domini collettivi vengono riconosciuti, in apertura della legge, come “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” (art. 1, comma 1).

Tutto questo sembrerebbe deporre per una qualificazione non privatistica della appartenenza delle terre, ma poi, nello stesso art. 1, comma 1, della legge, si legge che la Repubblica riconosce i domini collettivi ai sensi, oltre che degli artt. 2 e 9, anche degli artt. 42, comma 2, e 43 della Costituzione. La dottrina, facendo leva specialmente sull’art. 43 Cost., parla, in proposito, del riconoscimento di “un terzo ordinamento civile della proprietà”¹⁶³. Sicché sembra trovare conferma, nella legge, l’orientamento della Corte costituzionale che ha ricondotto la disciplina dei profili dominicali degli usi civici nell’alveo dell’“ordinamento civile”, di cui all’art. 117, comma 2, lett f), Cost.

I “domini collettivi” sono, come anticipato, nella mente del legislatore del 2017, un sottoinsieme della più ampia categoria dei “beni collettivi”, i quali si individuano come tutti quei beni sui quali le

demanio universale, nonché a quelle pervenute ai comuni da operazioni di liquidazione, ecc., sia a quelle di proprietà dei discendenti delle famiglie di antichi originari: a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate; b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all’articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall’acquisto di terre ai sensi dell’articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell’articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione; e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97; f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici. In questa elencazione, vera portata innovativa – da segnalare – ha la lett. f), che assegna in proprietà collettiva alle comunità i corpi idrici sui quali le stesse esercitano gli usi civici. Viene così stabilita una deroga alla pubblicità di tutte le acque, di cui all’art. 1 della l. 5 gennaio 1994, n. 36, e alla conseguente loro appartenenza allo Stato, quale parte del demanio pubblico, di cui all’art. 822, comma 1, cod. civ., nonché all’art. 1 del d.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238, recante regolamento di esecuzione della predetta legge n. 36 del 1994; disposizioni, queste, confermate poi dal vigente art. 144, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ove si legge, come è noto, che “Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato”. Con il disposto della lett. f), di cui si tratta, la legge n. 168 del 2017 ha – per così dire – regalato alle comunità locali, contro la logica di salvaguardia delle risorse ambientali nell’interesse generale, che va ben oltre quello delle stesse comunità, e che permea di sé le disposizioni nazionali appena richiamate, i corpi idrici, sui quali, peraltro, mai esse hanno potuto vantare un diritto dominicale.

¹⁶² Forse qui il legislatore ha utilizzato l’aggettivo “pubblica” per riferirsi ai demani civici del Mezzogiorno, e quello “collettiva” per riferirsi alle terre appartenenti a famiglie discendenti di antichi originari.

¹⁶³ Raffaele Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2018, n. 5, pp. 1067 ss.

comunità esercitano diritti di godimento. Tali beni comprendono non solo i “domini collettivi”, bensì anche i fondi privati gravati da usi civici. Non fanno parte, infatti, del “demanio civico” (non sono “domini collettivi”), ma sono pur sempre “beni collettivi”, le “terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati” (art. 3, comma 2, lett. *d*)).

I beni collettivi tutti insieme – e non i soli domini collettivi, come invece afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 71 del 2020 – vengono considerati, dalla legge, come importanti fattori economici. Nell’art. 2, comma 1, si legge infatti che la Repubblica tutela e valorizza “i beni di collettivo godimento” come “elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle comunità locali” (lett. *a*). Essi sono considerati altresì quale “fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto” (lett. *f*)).

Gli usi civici cessano dunque di essere, per il legislatore, un istituto anacronistico, meritevole di attenzione per i soli profili della tutela ambientale, per assurgere a fondamentali, quanto efficienti, modelli di gestione economica. Si tratta di una chiara presa di distanze dalla logica liquidatoria che animò la legge del 1927¹⁶⁴, tanto che, entrata in vigore la legge n. 168 del 2017, si è posto il problema della persistente vigenza di molte delle disposizioni contenute nella legge del 1927, e segnatamente di quelle sulle quotizzazioni (peraltro poco o punto applicate in passato) e di quelle sulla liquidazione degli usi civici su terre private. Sotto quest’ultimo profilo, la legge del 2017 – si noti – nel confermare l’assoggettamento al vincolo paesaggistico delle terre soggette agli usi, ha aggiunto che il vincolo è mantenuto anche in caso di liquidazione degli usi civici (art. 3, comma 6); quasi a voler disincentivare, appunto, le liquidazioni, sanzionandole – per così dire – con la persistenza del vincolo¹⁶⁵.

Su questi aspetti è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 113 del 2018, e poi, con maggiore ampiezza, con la sentenza n. 71 del 2020; confermando, in entrambi i casi, i sospetti circa il possibile superamento di alcuni istituti della legge del 1927.

La Consulta, muovendo dalla valenza paesaggistica delle terre civiche, ha escluso, in particolare, già con la sentenza n. 113 del 2018, che si possano ancora compiere quotizzazioni, poiché queste ultime hanno per “fisiologico esito” l’affrancazione, “cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale”. E questa considerazione l’ha portata a ritenere che

¹⁶⁴ Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit.

¹⁶⁵ La *ratio* antiquidatoria sembrerebbe ispirare anche l’art. 3, comma 3, della legge, secondo il quale il regime giuridico dei beni collettivi “resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inuscupabilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”. Ad essere assoggettati a questo regime sono appunto anche i beni di proprietà privata soggetti agli usi civici (quelli della lett. *d*) del comma 1) in quanto rientranti nella categoria dei “beni collettivi”. Tali beni perciò non potrebbero essere sottratti alla loro destinazione mediante la liquidazione. In realtà, però, la disposizione sembra riferirsi ai domini collettivi, e, soprattutto, avere un senso solo ricognitivo, come fatto palese dall’utilizzo del verbo “restare”. Altrimenti, se ne dovrebbe dedurre, tra l’altro, contro i principi comunemente accettati, che i beni privati soggetti agli usi civici sono inalienabili, inuscupabili, ecc.

il provvedimento di assegnazione a categoria, che tendeva – a suo dire, esclusivamente – alla individuazione delle terre da quotizzare, separandone il regime rispetto a quello delle terre da lasciare al godimento promiscuo, “non abbia più ragion d’essere”.

Anche poi riguardo alle altre ipotesi di “variazione” del patrimonio civico – l’espressione ha un taglio atecnico, al pari di quello assegnato dalla Consulta al termine “sclassificazione”, e vuol riferirsi, in generale, alle forme di trasformazione del demanio in allodio, nonché alla sottrazione delle terre alla loro destinazione – previste dalla legge del 1927 la Consulta ha confermato, specialmente con la sentenza del 2020, n. 71, la sua interpretazione fortemente limitativa.

Infatti, le alienazioni e le legittimazioni vengono considerate, dalla Consulta, quali procedimenti previsti per compendi marginali, di scarsa o nulla rilevanza economica e paesaggistica. In particolare, quanto alla alienazione, la Corte costituzionale la ritiene possibile per le sole ipotesi di cui all’art. 39 del r.d. n. 332 del 1928, ossia per quei fondi che “per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge” (così l’art. 39 del RD, anche se la Consulta scrive, creativamente: “che per le loro esigue estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico”). Queste ipotesi di alienazione – è appena il caso di rammentarlo – non hanno nulla a che vedere con quelle, ben più rilevanti, di cui all’art. 12, comma 2, della legge, le quali, perciò, nella interpretazione della Consulta, paiono da considerare come cancellate dall’ordinamento.

Fortemente limitativa è altresì la lettura data dalla Consulta, sempre nella sentenza n. 71 del 2020, al procedimento di liquidazione degli usi civici su terre private. A dire del giudice delle leggi, la liquidazione mediante canone, di cui all’art. 7, della legge del 1927, resta consentita, ma ha un ambito di applicazione assai circoscritto, poiché “l’ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento (mancato esercizio dell’uso, godimento pieno del bene, in alcuni casi piccole costruzioni con formale licenza edilizia)”. Sembrerebbe trattarsi, nell’interpretazione data dalla Corte all’art. 7 della legge usi civici, di fondi aventi, di regola, limitata estensione, e sui quali le migliori apportate dimostrano il mancato esercizio da lungo tempo degli usi (anche se in realtà non è sempre stato e non è sempre così). Per i fondi di ampia estensione, invece, e che non siano stati migliorati dai titolari, e sui quali dunque siano potenzialmente ancora in esercizio, o comunque esercitabili gli usi, il meccanismo dello “scorporo”, ossia quello della liquidazione mediante assegnazione al comune di una porzione più o meno estesa del fondo gravato, di cui agli artt. 5 e 6 della legge del 1927 viene subordinato, dalla Consulta, all’esercizio di una valutazione discrezionale (“una discrezionalità più complessa”) da parte della pubblica amministrazione circa la scelta “di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività poiché, in

relazione a beni di notevole entità territoriale, ben potrebbe prevalere l'opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio indiviso". Contro il dettato assai chiaro della legge del 1927, la liquidazione (per scorporo) – ma la Corte svolge analoghe considerazioni riguardo allo scioglimento di promiscuità, perché anche qui si tratterebbe, usualmente, di porzioni territoriali assai estese e non migliorate, e dunque sfruttabili ancora per l'esercizio degli usi civici – diventa così un procedimento soggetto ad un potere discrezionale della pubblica amministrazione, che ben potrà decidere di non attivarlo ogni volta che reputi conveniente la conservazione degli usi civici.

Come si vede, la Consulta prende una posizione chiara circa alcuni degli istituti-cardine della legge del 1927, ma argomenta non già a partire dalla portata della legge n. 168 del 2017, e dall'incidenza di quest'ultima legge su quella vecchia, bensì dalla valenza paesaggistica delle terre civiche, stabilita a partire dal 1985, sul presupposto – che riemerge come una costante nell'orientamento della Consulta – che quella valenza sia l'unica oggi valida per le terre stesse, mentre nessun rilievo avrebbe la valenza economica delle terre. Il criterio-guida, ricavabile appunto già di per sé dalla valenza paesaggistica delle terre, sembra essere quello di garantire il più possibile la persistenza degli usi civici, quale garanzia di conservazione del paesaggio, ribaltando la prospettiva del legislatore del 1927.

Non è dunque con la legge n. 168 del 2017 che si è posta in crisi la visione liquidatoria della legge del 1927: quella visione – secondo l'impostazione data al problema dalla Consulta – è da ritenersi superata già alla luce della legge Galasso, ossia dell'assoggettamento delle terre civiche al vincolo paesaggistico.

La legge n. 168 del 2017 ha confermato la valenza ambientale delle terre medesime. La legge infatti, all'art. 2, comma 1, ricorda come i "beni di collettivo godimento" siano "b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale". E inoltre, nel ribadire la sussistenza del vincolo paesaggistico, la legge ne ha ricordato la *ratio*, affermando che "Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio". Con questa sorta di interpretazione autentica della *ratio* dell'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 42 del 2004, il legislatore, in qualche misura, ha avallato l'orientamento della Corte costituzionale già ricordato, che richiede il necessario coinvolgimento dello Stato nei procedimenti aventi per esito la sdemanializzazione delle terre. Proprio questa potrebbe essere, infatti, la portata dell'affermazione per cui, con la norma richiamata, "l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse

della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”.

Con la legge n. 168 del 2017 il *favor* per la conservazione degli usi civici si è tuttavia arricchito di una rinnovata considerazione della valenza economica delle terre soggette agli usi stessi. Sotto quest'ultimo profilo, la legge del 2017 prende le distanze dal “pessimismo storico” del legislatore fascista – che era stato, ancora prima, il pessimismo del legislatore napoleonico dei primi dell'Ottocento e della dottrina giuridica settecentesca –, facendosi portatrice di una sorta di “ottimismo storico” circa – se si vuole ricorrere ad un'espressione di Terenzio Mamiani ripresa da Leopardi – le “magnifiche sorti e progressive” della valenza economica delle terre soggette agli usi civici. Anche per i loro contenuti economici, gli usi civici vanno salvaguardati, e dunque la *ratio* liquidatoria della legge del 1927 va considerata come superata.

Anticipazioni di questo “ottimismo” erano – per la verità – già nella vecchia legge sulla montagna del 31 gennaio 1994, n. 97, la quale, all'art. 3, comma 1, aveva conferito delega legislativa alle regioni “al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inuscupabile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale”. Di quella disposizione, la legge 168 del 2017 ha ripreso, in fondo, lo spirito, in parte attuando direttamente la delega contenuta nella lett. a)¹⁶⁶, dello stesso art. 3, comma 1, e, in parte, intimando alle regioni, con il suo art. 3, comma 7, di attuare la delega contenuta nella lett. b), nn. 1, 2, 3 e 4 entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (termine ormai scaduto); con la previsione che, in difetto, “ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza”, e con l'avvertimento che tali provvedimenti devono essere resi esecutivi con deliberazioni delle giunte regionali.

La valenza patrimoniale e la struttura soggettiva e dominicale dei diritti si saldano dunque, nella legge, con la valenza paesaggistica. Su entrambi i profili – quello economico-reale e quello paesaggistico – mette di nuovo un'ipoteca pesante il legislatore nazionale, nel quadro di un ripensamento della riforma costituzionale del 2001, che ha una portata più generale, e che, guidato dalla Consulta, va nella direzione di accentrare sempre più nello Stato la funzione legislativa, sottraendone ampie parti alle regioni¹⁶⁷. Nel merito, l'intervento del legislatore nazionale va chiaramente nella direzione di un rilancio degli usi civici e anche degli organismi locali per la amministrazione di essi; un rilancio in senso moderno, perché appunto, mantenendo ferma la valenza

¹⁶⁶ La legge 168 del 2017, all'art. 1, comma 2, ha conferito infatti direttamente personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria agli “enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva”, riconoscendo agli stessi enti, all'art. 1, comma 1, lett. b), anche potestà di “autonormazione”, e confermando – anzi ampliando –, all'art. 2, comma 4, il principio della amministrazione separata.

¹⁶⁷ Marini, *La chiamata in sussidiarietà e le materie trasversali*, cit.

paesaggistica, recupera quella patrimoniale, che precedentemente era stata data per superata.

Al di là dei profili attinenti al riparto di funzioni legislative fra centro e periferia, c'è da augurarsi che la rinnovata fiducia riposta negli usi civici – quasi che essi rappresentino “la forma migliore di proprietà”¹⁶⁸ – sia accompagnata da concrete ed efficaci misure di tutela e promozione dell'economia delle aree interne, che servano ad arginare l'emorragia demografica che quelle aree sta letteralmente dissanguando. Perché, se il *trend* resterà invece quello attuale, né sviluppo economico, né tutela del paesaggio – fatte le debite eccezioni – saranno davvero possibili nelle terre soggette agli usi civici.

¹⁶⁸ Petronio, *Rileggendo la legge usi civici*, cit.