

TATIANA GUARNIER*

*Gli usi civici e i domini collettivi nella giurisprudenza costituzionale.
Antichi e nuovi problemi***

SOMMARIO: 1. Alcune premesse. – 2. La “mutazione genetica” degli usi civici (e dei domini collettivi). – 3. I riflessi della “mutazione genetica” sul riparto di competenze legislative. – 4. Il centro e la periferia, l’alto e il basso: quali riequilibri fra eteronormazione e autonormazione all’esito della trasfigurazione ambientale degli usi civici e dei domini collettivi? – 5. Alcune considerazioni d’insieme sul bilanciamento fra diritti e interessi coinvolti nella gestione collettiva delle terre: un equilibrio ancora da individuare.

1. La giurisprudenza costituzionale in materia di usi civici offre molteplici sollecitazioni alla riflessione sull’evoluzione dell’istituto (o, forse meglio, dell’insieme di istituti che, come si vedrà, vengono racchiusi entro questa formula). Quella giurisprudenza offre infatti un osservatorio particolarmente interessante per lo studio di un vago e, a tratti, inafferrabile modulo organizzativo della gestione dei beni collettivi, in ragione del fatto che la Corte costituzionale appare atteggiarsi non già come una spettatrice di questa evoluzione – e limitarsi, quindi, alla verifica della sua compatibilità con il dettato costituzionale – bensì piuttosto come un attore in campo, come un’attiva partecipante di questo sviluppo, del quale ha considerevolmente contribuito ad imprimere le direzioni di senso di volta in volta ritenute più consone e conformi al parallelo evolvere della sensibilità costituzionale intorno ai numerosi diritti, interessi, nonché ai complessi snodi teorici, che si agitano intorno alla gestione collettiva dei beni¹.

* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Camerino.

** Testo ampliato e con note della relazione svolta in occasione del Convegno *Demania. Domini collettivi e usi civici* (Camerino 21-22 maggio 2024) (Prin 2024 - Finanziato dall’Unione europea-Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP J53D23005940006).

Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del single blind peer-review.

¹ Sembra ammettere il proprio ruolo in questa evoluzione la Corte costituzionale stessa, nella sentenza n. 228 del 2021, quando, al § 4.1. *Cons. dir.*, afferma che il legislatore «ha recepito gli orientamenti costantemente espressi da questa Corte, che ha evidenziato la sussistenza di uno “specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici” nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio» (corsivi aggiunti; il riferimento è, fra le altre, a Corte cost., sentenza n. 46 del 1995, sulla quale si tornerà *infra*, ai par. 2 e 5).

La mole di pronunce costituzionali concernenti questa materia è, come si vedrà, piuttosto consistente, lasciando già nella quantità intravedere un sintomo della mai sopita conflittualità intorno a questa famiglia di istituti, nonché alla composizione degli interessi ad essi sottesi; composizione operata da leggi che, in diversi torni di tempo, hanno tentato di disciplinare il fenomeno. *Tentato*, certo, perché lo strumento normativo ha spesso dimostrato la sua inadeguatezza ad imbrigliare entro un'unica cornice una galassia di situazioni fra loro molto diverse², che si radicano nella terra e nelle esigenze specifiche delle collettività che la abitano, sviluppatasi di pari passo con le altrettanto diverse – e spesso irriducibili – dinamiche di gestione collettiva, ognuna legata ad un insieme di variabili: la risorsa da utilizzare in comune; il suo carattere rigenerativo (o meno); la – più o meno ampia – condivisione di quella risorsa; la sua permanente necessità (o meno) per il sostentamento della collettività che su di essa insiste; l'esistenza di un assetto organizzato in termini associativi o la mera perpetuazione di usi da parte dei fruitori della terra.

Tratto comune di tutte queste differenti ipotesi è, secondo una dottrina diffusamente condivisa, che trattasi in ogni caso di «diritti spettanti a una collettività [...] ed ai singoli, che la compongono, e consistenti nel trarre alcune utilità elementari [...] dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio», con «godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli», fermo restando che questo godimento a favore della generalità «non toglie che i singoli componenti di quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono, il diritto *uti*

² Il rilievo è condiviso pressoché unanimemente in dottrina: si v. G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, estratto da *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, il quale, dopo aver rilevato che i legislatori hanno spesso utilizzato la locuzione “usi civici” come «formula di comodo» (p. 5), e che occorre «riconoscere la impossibilità di riunire i beni di cui si occupa la legge sugli usi civici con una precisa qualifica unitaria, che non sia di comodo» (p. 25), aggiunge che «nella pratica se ne è ancor più dilatato il 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» (p. 5). L'A. ricorda pure (a p. 16) le critiche cui venne esposta la legislazione del 1927 che, nell'estendere al territorio italiano l'impostazione della legislazione e giurisprudenza napoletana di affrancamento degli usi civici, pretendeva di «regolare in modo identico sia l'accertamento che l'esercizio di diritti diversi per la loro origine, come per l'ambiente economico-sociale in cui si esercitavano, a volte persino con particolari situazioni di vantaggio a favore di determinate categorie di utenti riconosciute da legislazioni anteriori». Sul punto, si v., tra gli altri, P. GROSSI, “*Usi civici*”: una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, p. 20; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 931 ss.; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 3367 ss.; F. MARINELLI, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra diritto privato, pubblico, collettivo e comune*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, p. 665 ss.

singuli di esercitare i diritti suddetti»³. Con la precisazione che il diritto di ciascuno all'uso congiunto non si traduce in una ripartizione in quote del bene (come accade nella comunione ordinaria), ma in una mera facoltà d'uso a pari condizioni con gli altri membri della collettività.

Le difficoltà che la giurisprudenza costituzionale si è trovata ad affrontare, in sede di verifica della legittimità delle leggi che hanno compiuto il tentativo di normare questa “galassia”, sono piuttosto numerose e muovono, innanzi tutto, dal particolare – e imprescindibile – *radicamento* degli usi civici nelle terre (e nelle comunità) sulle quali insistono⁴; radicamento che impone, da un lato, di utilizzare un *approccio storico* nell'analisi della normativa oggetto del sindacato e, dall'altro, di analizzarla in funzione delle *specificità locali*, che a loro volta si traducono nell'assunzione di differenti forme organizzative dell'uso collettivo: attraversando il territorio della penisola, si possono registrare le più varie formule, altrettanto variamente denominate e normate (regole, cussorge, ademprivi, partecipanze agrarie, università agrarie; diritti di uso civico di legnatico, di erbatico, di fungatico, di macchiatico, di pesca, di bacchiatico, ecc.), la cui disciplina è strettamente interconnessa e funzionale al momento storico in cui essa è intervenuta.

Gli usi civici hanno, infatti, attraversato i più diversi sistemi economico-produttivi e le differenti forme di Stato ad essi connesse: di origine medioevale⁵, essi hanno conosciuto una fase di particolare fortuna in connessione con i regimi feudali delle terre – nell'ambito dei quali costituivano imprescindibili strumenti di “sovrانيتà”, esercitata dal basso, per rivendicare il diritto al sostentamento delle collettività –, passando per le

³ Così, G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956, p. 3.

⁴ Com'è stato efficacemente sintetizzato, «mentre la proprietà privata moderna è sempre uguale a sé stessa, descritta dall'art. 832 c.c. [...], la proprietà collettiva deve essere conosciuta in concreto dai fatti che l'hanno di volta in volta costituita e dai negozi che l'hanno via via trasmessa, perché ciascuno di questi titoli ha costituito un diritto dal contenuto proprio, che non può essere restituito dal confronto con un modello generale»: così, R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5, 2018, p. 1070, il quale prosegue osservando che, «di conseguenza, essa non è astratta dal soggetto: mentre la proprietà privata, proprio perché non riceve il suo contenuto dal titolo di costituzione, ma dalla legge, è ricostruibile come situazione giuridica a prescindere dal titolare, che resta un soggetto giuridico anche quando se ne priva, la proprietà collettiva si identifica col titolare, che si estingue come soggetto giuridico nel momento in cui viene privato del bene». Ne consegue l'«intrinseca atipicità della proprietà plurale» (ivi, p. 1088).

⁵ Per un'analisi delle origini storiche dell'istituto, che non è questa la sede opportuna per svolgere, si v., fra i moltissimi altri, U. PETRONIO, *Usi civici*, cit., p. 932 ss.; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in L. MENGONI, P. SCHLESINGER (dir.), V. ROPPO, F. ANELLI (contin.), *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, Milano, 2022.

riforme illuministe e per gli stati nazionali unitari, attraversando i diversi sistemi economico-produttivi e (conseguentemente) la diversa configurazione del ruolo della *terra* e delle sue risorse quali elementi della produzione prima centrali nelle economie di sostentamento ed oggi più marginali rispetto agli altri fattori di produzione di ricchezza con cui interagiscono, seguendo nuove e ricalibrate leggi macro-economiche.

Di queste evoluzioni storiche nelle tensioni retrostanti la configurazione degli usi civici v'è indubitabilmente traccia nelle leggi che hanno impresso nuove direzioni alla regolamentazione del fenomeno, oltre che nel contenzioso che intorno ad essi si è generato: talune leggi hanno tentato, com'è noto, di convogliare il fenomeno entro i canoni della proprietà intesa in senso più classico, riconducendolo nell'ambito della binarietà fra pubblico e privato⁶; talaltre hanno invece valorizzato e riconosciuto autonoma dignità a questo assetto "terzo" di gestione collettiva dei beni⁷. È bene sottolineare sin d'ora, però, che nessuna delle leggi intervenute a ridisciplinare questo complesso di istituti ha mai operato in termini di *integrale* abrogazione di quelle previgenti, lasciando così sopravvivere le normative antecedenti – ivi incluse quelle regionali e locali – talvolta molto risalenti nel tempo (e rispondenti, dunque, ad un diverso assetto economico e produttivo). La risultante è un complesso sistema di *sovrapposizioni*, in cui la normativa nazionale è frutto di una strana alchimia tra equilibri attuali e procedure precostituzionali ed è chiamata a convivere con una costellazione di normative locali e regionali, o talvolta con usi e consuetudini, ciascuna di epoca differente.

Appare allora piuttosto evidente che, in questa convivenza, il regime di compatibilità reciproca deve essere sindacato e valutato in maniera complessa, tenendo in considerazione che le discipline locali possono costituire il riflesso e la voce degli usi sviluppati in uno specifico territorio, in ragione delle altrettanto specifiche esigenze delle collettività che insistono sugli usi civici di quell'area, mentre la legislazione statale tende a farsi espressione di istanze di carattere più generale e di sensibilità solo talvolta, parzialmente, aggiornate.

⁶ È il caso della legge n. 1766 del 1927, la quale distingue fra beni di proprietà privata e beni di proprietà pubblica, prevedendo solo per questi ultimi un regime di gestione programmata e destinazione vincolata, cui era annesso il vincolo di inalienabilità, inusucapibilità e imprescrittibilità analogamente a quanto accadeva per il demanio. Sul punto si dovrà tornare più approfonditamente al par. 5.

⁷ È il caso, come si vedrà più approfonditamente oltre, della legge n. 168 del 2017: cfr. R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit., pp. 1067 ss., spec. 1089 ss.

In ognuna delle epoche e in ciascuno dei luoghi ove si sono praticati assetti fondiari collettivi⁸, possiamo tuttavia registrare qualche costante.

In primo luogo, quella per cui, quale che fosse la *ratio* della sottrazione dei beni di uso promiscuo dall'usuale regime di alienabilità tipico della proprietà privata, l'eccezionalità del loro regime non è mai stata posta in questione: sin dalle più risalenti leggi di disciplina del fenomeno (ossia, in sostanza, dalla legge del 2 agosto del 1806 che aboliva il sistema feudale) è stato previsto che, mentre le terre del feudatario venivano assegnate a quest'ultimo quali proprietà private, i terreni utilizzati dalle collettività sarebbero stati sottratti alla libera circolazione e garantiti tramite l'insuscipibilità, l'inalienabilità e l'imprescrittibilità dei diritti su di essi maturati. Regime mantenuto per gli *iura in re propria*, pur nell'ottica di un incentivo alla liquidazione degli *iura in re aliena*, nella legge n. 1766 del 1927⁹ e oggi – a maggior ragione – confermato dalla legge n. 168 del 2017¹⁰, che ha ridisciplinato il fenomeno nell'ottica di una tutela conservativa di

⁸ La formula, coniata da Paolo Grossi, è preferita dalla dottrina perché in grado di riferirsi contestualmente agli usi civici in senso proprio (ossia ai diritti di uso civico esercitati su proprietà altrui, pubbliche o private) e ai domini collettivi (o *iura in re propria*), attualmente oggetto di più nettamente distinte previsioni normative (come si potrà vedere nel corso dello scritto). Si v., in tal senso, P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata-Roma, 2019, p. 86; P. M. CATALANI, *La collocazione sistematica degli assetti fondiari collettivi in funzione del rapporto tra comunità e ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, p. 1; F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2013, p. 37; M. COSULICH, *Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?*, *ivi*, 2018, p. 10; M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1, 2023, 09/03/2023, p. 82 s.

⁹ La legge prevedeva un complesso sistema di "affrancamenti" degli usi civici dal regime eccezionale, previa autorizzazione da parte del Commissario per la liquidazione degli usi civici. In particolare, prevedeva la divisione in due parti delle terre gravate da usi civici: la prima al proprietario e la seconda da assegnare ai Comuni o alle frazioni affinché ne venisse valutata la preferibile utilizzazione a fini boschivi o per il pascolo, da un lato, oppure per l'agricoltura, dall'altro. Nel primo caso, la proprietà rimaneva gravata dagli usi civici, era pubblica e assegnata in capo al Comune, nella permanente inalienabilità, imprescrittibilità, insuscipibilità e impossibilità di mutamento di destinazione, se non previa autorizzazione amministrativa; nel secondo caso, si prevedeva un ventaglio di possibilità di appropriazione da parte dei privati, con vincolo di miglioria e conseguente affrancazione mediante pagamento di un canone, oppure tramite legittimazione delle preesistenti situazioni di occupazione abusiva ultradecennale, nell'ambito delle quali gli occupanti fossero in grado di dimostrare le migliorie apportate al bene (condizioni, tutte, affidate alla verifica del Commissario liquidatore).

¹⁰ Cfr. l'art. 3, comma 3, della legge, ove si prevede espressamente che il regime giuridico dei beni collettivi «resta quello dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

queste terre (e delle modalità collettive della loro gestione)¹¹, per finalità di natura paesaggistico-ambientale e nell'interesse delle future generazioni¹².

Data questa prima costante, potrebbe non stupire la seconda: ossia che questo particolare regime ha sempre posto «gravi criticità e accesi conflitti ad ogni livello dell'ordinamento»¹³. Conflitti che non sembrano arrestarsi al momento della loro composizione, in sede politica, da parte del legislatore, alla luce del considerevole numero di ordinanze che hanno da sempre interessato – e continuano tuttora ad interessare – le leggi in materia, poiché critica è la natura dei diritti (o interessi) collegati al godimento collettivo delle terre e, forse ancor più in radice, critica è la stessa possibilità di riferirli a ciascuno dei vari moduli organizzativi in cui si è concretizzata questa categoria, come s'è visto sovente riferita a situazioni talmente eterogenee e diversificate da essere state variamente qualificate in vari momenti storici (talvolta, proprio, al precipuo fine di isolare alcune forme di gestione collettiva e distinguerle dalla categoria degli usi civici).

In questo lungo percorso, che parte dunque da molto lontano e nel quale la Corte costituzionale si è inserita in tempi – relativamente – recenti, essa non può che “prendere atto” della estrema varietà del fenomeno e svolgere un consistente sforzo di *relativizzazione*, trovandosi a “maneggiare” una materia che «per sua intrinseca natura ha [...] potuto e dovuto mischiare la ricostruzione storiografica con problemi di diritto attuale»¹⁴. Le peculiarità della materia hanno così richiesto alla Corte di operare l'analisi di ciascuna norma tentando di coglierne lo spirito e la *ratio*, con particolare riguardo alla

¹¹ In ciò preceduta dalle leggi che sono intervenute a prevedere regimi speciali (usualmente, conservativi), soprattutto per il caso di diritti collettivi esercitati in territori montani (si v., in particolare, la l. n. 991 del 1952, la l. n. 1102 del 1971 e la l. n. 97 del 1994).

¹² Sottolinea il punto la sentenza n. 228 del 2021 della Corte costituzionale, ove si rileva che «se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigitico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese».

¹³ Così, P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2023, p. 53.

¹⁴ Così, E. CORTESE, *Storia del diritto italiano*, in AA.VV., *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1982, p. 856.

correlativa ridefinizione degli equilibri e dei bilanciamenti sottesi alle soluzioni normative di volta in volta individuati (per rispondere ai numerosi problemi posti dall'uso collettivo delle terre, in ragione del complessivo contesto ordinamentale, economico e produttivo nel quale essa si inseriva), per poi valutarne la possibilità di una rilettura in chiave attuale e, di conseguenza, la compatibilità (o meno) con gli assetti economico-produttivi odierni, per come declinati in sede costituzionale.

La Corte costituzionale, insomma, assume le proprie decisioni su un terreno attraversato da numerose *tensioni*, alle quali non può sottrarsi: tensioni storiche, che si manifestano talvolta plasticamente nell'incontro fra normative più risalenti (ma tuttora vigenti) e normative più recenti; tensioni relative al rapporto tra centro (legislazione e amministrazione statale) e periferia (legislazione, regolamentazione e amministrazione regionale o locale); tensioni fra istanze di etero-normazione (a vari livelli) e auto-normazione (o "auto-governo" delle collettività, mediante usi o mediante forme di organizzazione associativa rivolta all'assunzione delle decisioni); tensioni fra una gestione di carattere pubblico, per fini pubblici, e una gestione di carattere privato, per fini privati (sia pur collettivi o condivisi).

Si comprende bene, allora, sin da subito, perché il contributo della giurisprudenza costituzionale, quel ruolo *attivo* nell'evoluzione degli istituti di cui si diceva in apertura, non consista e – forse – non possa consistere in una mera ponderazione delle *trasformazioni* già in atto o, ancor meno, nella sola esclusione delle evoluzioni incompatibili con l'assetto di equilibri imposto al livello costituzionale, quanto piuttosto nella necessità di una presa di posizione in ordine a queste tensioni. Posizione che, si vedrà, si è tradotta nella promozione di una vera e propria *trasfigurazione* degli usi civici, della quale si cercherà di verificare le conseguenze sull'assetto degli equilibri fra poteri e sui delicatissimi bilanciamenti fra i diritti e gli interessi coinvolti.

2. Dall'esame della giurisprudenza costituzionale in materia di usi civici emerge in maniera piuttosto evidente e immediata che le pronunce della Corte prendono atto della frastagliata composizione delle figure che popolano il complesso fenomeno degli usi civici, facendosi carico dell'esigenza, preliminare, di fare ordine, di costruire una scatola di elementi comuni, che consenta di individuare quelle caratteristiche alla base delle istanze normative delle "specie" racchiuse – o racchiudibili – entro il "genere" "usi civici" (e, poi, "domini collettivi").

La strategia utilizzata dalla Corte, nell'impossibilità di individuare elementi oggettivi condivisi da ciascuna di queste "specie", è quella di ricorrere ad una definizione non tanto del "genere", quanto della sua *funzione*: il «carattere comune» di tutti questi istituti giuridici differenziati sul territorio «è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali»¹⁵.

Si tratta di una definizione che consente alla Corte di non pronunciarsi in maniera astratta ed universale su uno dei nodi più stretti e problematici che stringe la categoria degli usi civici: quello della natura della "forma di appartenenza" dei beni destinati all'uso collettivo; nodo che tanto ha impegnato la riflessione teorica su questi istituti, vedendo svilupparsi le più diverse teorie¹⁶, senza mai portare ad una condivisione dell'esito, tanto sul piano teorico, quanto sul piano pragmatico.

La Corte sceglie, dunque, una definizione di carattere *funzionale*, che si combina ad una valutazione della *prevalenza* della funzione, aprendosi così ad un doppio tasso di discrezionalità nella ponderazione se un istituto possa intendersi racchiuso nella categoria (e, quindi, soggetto alla relativa disciplina normativa).

Su questa funzionalizzazione – che si potrebbe definire "di primo livello" – se ne innesta poi una seconda, ossia quella relativa al fine perseguito nella gestione collettiva di questi beni a finalità agro-silvo-pastorali. È questo il punto che viene sottoposto al più intenso lavoro di rielaborazione dell'istituto poiché, se la vocazione originaria consisteva nel garantire i bisogni fondamentali dell'individuo (non sovrano) in economie di sostentamento in cui i soggetti che lavoravano e utilizzavano le terre avevano esigenza di rivendicare tale sostentamento contro il proprietario (pubblico o privato) delle terre stesse, attualmente il mutamento della forma di Stato e dei rapporti economici portano molto lontano da questa originaria "funzionalizzazione di secondo livello". Nell'ottica della Corte, la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina più, già secondo le finalità della legge del 1927, in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico

¹⁵ Così, Corte cost., n. 103 del 2017, § 3.1. *Cons. dir.*

¹⁶ Nota la teoria di V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 384 ss., il quale ne ha affermato la proprietà collettiva a destinazione pubblica. Altri hanno, invece, sostenuto che si tratti di una forma anomala di proprietà privata (cfr., per tutti, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 230), mentre autorevole dottrina ha contestato la possibilità di ricondurre il fenomeno entro le consuete forme proprietarie, sostenendo che si tratti di una forma terza (il riferimento, com'è evidente, è a P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post unitaria*, Milano, 1977), avviando così un inedito e tuttora fecondo filone di riflessione relativo alla necessità di superare gli steccati della binarietà delle forme proprietarie codicistiche.

in quanto «connessi ad economie familiari di consumo sempre meno attuali»¹⁷. È proprio, allora, quell'unico tratto che accomuna tutte le diverse esperienze racchiuse entro la famiglia degli assetti fondiari collettivi, quella finalità prevalente agro-silvo-pastorale, a poter risultare intrinsecamente inattuale, trattandosi di «finalità che [ebbe] particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza»¹⁸, ma che ha attualmente perduto centralità. Le esigenze di storicizzazione e di attualizzazione di questa famiglia di istituti portano così abbastanza presto – e di certo molto prima della riforma normativa del fenomeno – ad affermare che la loro destinazione pubblica deve essere giustificata da «fini di interesse generale». Si coglie *in nuce*, in queste affermazioni, un primo passo verso un importante mutamento di prospettiva che è stato compiuto tramite un lavoro congiunto del legislatore e della Corte costituzionale, la quale ha esercitato una fondamentale spinta propulsiva verso la ridelineazione degli usi civici e dei demani collettivi, in vista di una nuova “funzionalizzazione di secondo livello”: quella ambientale.

Qualche cenno di questa nuova direzione si poteva già scorgere nella c.d. “legge Galasso” (decreto-legge n. 312 del 1985, convertito in legge n. 431 del 1985), in cui si sottoponevano a vincolo paesaggistico i beni di uso civico (entro i quali ancora convergevano sia gli usi civici in senso stretto, sia i domini collettivi). Vincolo giustificato sulla base del presupposto che l'uso ordinato delle risorse del territorio che caratterizza gli usi civici ha contribuito nel corso del tempo a determinarne un preciso aspetto esteriore, divenuto identitario dei luoghi ove insistono gli usi, al punto che una diversa utilizzazione di quelle stesse terre avrebbe portato ad uno snaturamento del paesaggio così determinato.

Si tratta di un'impostazione confermata dall'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁹ e che la Corte costituzionale ha contribuito non solo a sostenere, ma anche a corroborare e promuovere, per portarla oltre gli stretti confini della tutela del paesaggio, verso una tutela a più ampio spettro degli interessi ambientali.

E così, la Corte ha ulteriormente precisato questa funzionalizzazione “di secondo livello”, rispondendo all'obiezione della Corte di cassazione per cui l'interesse protetto dal vincolo paesaggistico si distinguerebbe nettamente dall'interesse alla conservazione degli usi civici, in quanto avente una propria autonomia ed una tutela specifica. La Corte

¹⁷ Così, Corte cost., n. 391 del 1989, § 3. *Cons. dir.*

¹⁸ Così, Corte cost., n. 103 del 2017, § 3.1. *Cons. dir.*

¹⁹ Si v. in particolare, l'art. 142, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004.

costituzionale ribatte che tale obiezione è sintomo di una visione parcellizzata e non integrata della tutela paesaggistica, mentre «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”²⁰, per poi sviluppare questo percorso estensivo in numerose altre pronunce²¹.

Una volta dissodato il terreno, è stato poi agevole per il legislatore del 2017, in sede di riforma complessiva della disciplina degli usi civici e dei demani collettivi, predisporre una nuova normativa che si autoproclama attuativa dell'art. 9 della Costituzione, così consentendo alla Corte costituzionale (nella sentenza n. 71 del 2020) di individuare la *ratio* dell'evoluzione legislativa nel fatto che «l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza [...], con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell'uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e approvazione rimessa all'autorità preposta al vincolo»²².

Ne scaturisce, com'è intuitivo, una nuova tensione fra le esigenze unitarie, promananti dall'alto, con quelle espresse, dal basso, dalle comunità che insistono sui beni gravati da uso civico. Assetto di equilibri ulteriormente alterato dalla crescente attenzione verso i temi dello sviluppo sostenibile, in vista della garanzia degli interessi delle generazioni future (attualmente inclusi nello spettro di tutela di cui all'art. 9 Cost.).

A prescindere dalla novella costituzionale, in ogni caso, la Corte costituzionale ha in maniera autonoma e indipendente affermato, nella sentenza n. 228 del 2021, che, rispetto all'impianto liquidatorio della legge del 1927, la legge n. 168 del 2017 ha portato ad un «netto cambiamento di prospettiva», intendendo il “dominio collettivo” come «situazione da preservare e non come anacronismo da liquidare»²³. In quella sentenza, la Corte si sofferma anche sulla «dichiarata connotazione dei domini collettivi come

²⁰ Così, Corte cost., n. 46 del 1995, § 3.2. *Cons. dir.*

²¹ Si v., fra le altre, le decisioni n. 133 del 1993; n. 345 del 1997 (su cui si tornerà *infra*, al par. 4).

²² Così, al § 3.1. *Cons. dir.*, ove si riprende quanto affermato da Corte cost., ord. n. 316 del 1998.

²³ In questi termini, R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit., p. 1068.

«comproprietà intergenerazionale»²⁴; connotazione che «mostra una chiara proiezione diacronica affinché ambiente e paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni»²⁵.

3. Larga parte delle occasioni in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi concernenti gli usi civici e i domini collettivi concerne richieste di verifica del rispetto del riparto di competenze fra Stato e Regioni. Si tratta di copiose pronunce, che possono apparire di interesse piuttosto marginale ai fini della risoluzione delle annose problematiche giuridiche che ruotano intorno alla disciplina degli usi civici, ma che, invece, possiedono un considerevole impatto in punto di delimitazione dei bilanciamenti fra diritti e interessi coinvolti, poiché il *fil rouge* di tutte quelle decisioni consiste nell'individuazione della legislazione statale come sede competenziale più adeguata, in ragione della stretta interconnessione fra disciplina degli usi civici e tutela dell'ambiente e del paesaggio, da un lato, e dell'attinenza all'ordinamento civile, dall'altro; materie, entrambe, di competenza legislativa esclusiva statale, a norma – rispettivamente – delle lettere s) e l) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Si tratta di una scelta affatto scontata, se si considera che la giurisprudenza più risalente, in linea con la dottrina che riteneva artificioso il tentativo di uniformare entro un'unica legge statale la disciplina dei fenomeni estremamente diversi esistenti lungo il territorio, aveva affermato che dalla legge del 1927 non potevano dedursi principi generali cui le regioni avrebbero dovuto uniformarsi in sede di previsione di una loro disciplina legislativa del fenomeno, così esprimendo una preferenza per l'allocatione della competenza legislativa in materia al livello regionale²⁶.

Attualmente, invece, l'affermazione di inadeguatezza del livello legislativo regionale vale anche per le regioni a statuto speciale, pure nel caso in cui il relativo statuto assegni ad esse una competenza in materia di usi civici. Emblematico, a tal proposito, il caso della Sardegna, la cui legislazione in materia, emanata in linea con l'art. 3, lett. n),

²⁴ Cfr. art. 1, comma 1, lett. c), l. n. 168 del 2017.

²⁵ Così, al § 4.1. *Cons. dir.* A commento di questi aspetti della decisione, si v. V. CERULLI IRELLI, "Usi civici" e "proprietà collettiva": principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni), in *Giur. cost.*, 2021, p. 2534 ss.; F. POLITI, *La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017*, ivi, p. 2546 ss.

²⁶ Emblematica di questo risalente orientamento, la sentenza n. 87 del 1963.

dello Statuto speciale sardo, è stata più volte portata all'attenzione della Corte e oggetto di dichiarazioni di illegittimità.

Ciò è accaduto, ad esempio, nella sentenza n. 210 del 2014, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, l. reg. Sardegna n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedeva 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. La norma in questione, accusata di comportare una sostanziale sdemanializzazione attraverso il Piano straordinario di accertamento demaniale e la delega ai Comuni, eludeva infatti le competenze statali di accertamento e mantenimento del vincolo paesaggistico, implicando la possibilità di un intervento statale solo a valle delle decisioni regionali, e non a monte, mediante un doveroso coinvolgimento in sede di formazione del piano straordinario di accertamento demaniale.

Questo impianto è stato confermato, e affinato, nella successiva sentenza n. 103 del 2017, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, commi 24, 25, 26 e 27, della l. reg. Sardegna n. 5 del 2016, ove si prevedeva la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico, unitamente ad alcune nuove ipotesi di sclassificazione a valenza provvedimentale: in questa occasione, la Corte ha affermato che la competenza legislativa regionale in tema di usi civici, pur prevista statutariamente, necessita di essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali posti dalle riforme economico-sociali di carattere legislativo statale (e, in particolare, degli articoli del c.d. "codice dei beni culturali e del paesaggio" che prevedono l'elaborazione congiunta tra Stato e regioni del piano paesaggistico, disponendo che «sono comunque di interesse paesaggistico», fra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici»²⁷).

Ne consegue che la pianificazione paesaggistico-ambientale si fa strumento indispensabile nel percorso di sottrazione di un bene gravato da uso civico dal «vincolo ambientale cui esso *naturalmente* soggiace per legge»²⁸ e la violazione del principio di leale collaborazione, in sede di co-pianificazione, fra Stato e Regione²⁹.

²⁷ Così, il già richiamato art. 142, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004.

²⁸ Si esprime in questi termini, commentando la sentenza, L. PRINCIPATO, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizioni degli interessi*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 1053. L'A. osserva altresì che

Questo orientamento sembra preludere all'assorbimento del poco spazio che era stato lasciato anni addietro alla legislazione regionale. Emblematica del mutamento di prospettiva è la differente soluzione di due questioni di legittimità finite, ad esito di questo orientamento giurisprudenziale. Il riferimento è alla sentenza n. 511 del 1991, con la quale la Corte costituzionale aveva rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, l. reg. Abruzzo n. 25 del 1988, nella parte in cui disponeva un potere di sclassificazione, ma in relazione a terre che avessero «da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, oppure boschivi e pascolivi», prevedendo altresì che la sclassificazione sanasse *ex post* gli atti di trasferimento illecitamente adottati in pendenza della qualificazione del bene come uso civico. La Corte affermava nella decisione *de quo* che occorre, «pur nel quadro della legge nazionale, trovare spazi a leggi regionali di sanatoria»³⁰, in ragione del fatto che «le diverse e più remunerative possibilità di occupazione, prodotte dal sopravvenuto sviluppo industriale del Paese anche nelle zone tradizionalmente agricole, hanno ridotto a dimensioni modestissime le economie familiari di produzione per il consumo, determinando un progressivo abbandono dell'esercizio degli usi civici collegati a quelle economie»³¹.

Maturato il più rigido orientamento, e consolidata anche in sede normativa la “mutazione genetica” degli assetti fondiari collettivi, la Corte arriva a dichiarare incostituzionali, per incompetenza, leggi regionali di sanatoria non dissimili da quella abruzzese salvata nel 1991. È quanto è accaduto nella sentenza n. 113 del 2018, con la quale è stato dichiarato illegittimo, per violazione delle materie “tutela dell'ambiente” e “ordinamento civile”, l'art. 8 della l. reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 8 della l. reg. Lazio n. 6 del 2005, con cui si disciplinava la sclassificazione di terreni di proprietà collettiva gravati da uso civico, in favore degli occupatori di terreni già edificati, a condizione che le costruzioni fossero legittimamente realizzate o condonate.

Con la sentenza n. 71 del 2020, poi, la Corte dichiara illegittimo anche l'art. 53 della l. reg. Calabria n. 34 del 2010, ove si prevedeva la cessazione degli usi civici quando essi insistevano sulle terre destinate alla realizzazione di piani di sviluppo industriale individuati dai piani regolatori. Anche in questo caso, ad essere violate sono le

la decisione costituzionale non sembra distinguere il caso della sclassificazione da quello del mutamento di destinazione, così sottoponendo anche quest'ultima ipotesi alle medesime condizioni.

²⁹ V. pure, sul punto, Corte cost., n. 178 del 2018.

³⁰ Così, al § 3. *Cons. dir.*

³¹ Così, al § 2. *Cons. dir. Conf.*, le decisioni n. 221 e 237 del 1992.

competenze statali in materia di ordinamento civile, per via della sostanziale compressione che la previsione esercita sulla proprietà collettiva al di fuori delle ipotesi tassativamente previste nella legge n. 1766 del 1927 (e nel regolamento di essa attuativo), e paesaggistico-ambientale, poiché l'inclusione di terre gravate da usi civici in pianificazioni urbanistiche non può prescindere dalla ponderazione (statale) della compatibilità di quella inclusione con le esigenze di tutela del paesaggio e dell'ecosistema.

Ancora più forte l'affermazione contenuta nella sentenza n. 228 del 2021, ove si statuisce che «[n]el contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi [...], la disciplina di questi ultimi appartiene ormai *interamente* alla materia "ordinamento civile" ed è *tutta ricompresa* nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato»³². Affermazione non più ripetuta in termini così perentori, ma nei fatti incontestata da tutta la giurisprudenza costituzionale successiva³³.

4. Un'erosione del ruolo delle regioni in materia di usi civici analogo a quello ora verificato in punto di competenze legislative può registrarsi anche in ordine alle competenze amministrative. È noto infatti che, con l'istituzione delle regioni, ad esse erano state in origine assegnate molteplici funzioni in sede di accertamento ed emissione di provvedimenti relativi alla gestione degli usi civici, a partire dai decreti del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972³⁴ e n. 616 del 1977³⁵. Questi decreti avevano dato avvio ad un lungo periodo di assegnazione a questo livello di una serie di importanti poteri autorizzatori, nell'esercizio dei quali le regioni si sono atteggiate quali enti rappresentativi degli interessi delle collettività. Lo ha affermato, sia pur incidentalmente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 133 del 1993, ove si legge che «accanto agli interessi locali, di cui *sono diventate esponenti le regioni*, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia

³² Così, al § 9 *Cons. dir.*, corsivi aggiunti, ove si aggiunge che «[d]el resto la stessa legge n. 168 del 2017 prevede, con norma di carattere transitorio (art. 3, comma 7), che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite nella disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi incluse le comunioni familiari montane» e che «[d]ecorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza».

³³ Cfr., fra le altre, Corte cost., n. 236 del 2022, n. 152 del 2024.

³⁴ In particolare, all'art. 1.

³⁵ In particolare, agli artt. 14 e 66.

dell'ambiente e del paesaggio»³⁶ (corsi aggiunti), così come nella sentenza n. 345 del 1997, ove si è sostenuta la sussistenza di una «stretta connessione fra “l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio” [...], e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni di cui sono diventate esponenti le regioni»³⁷.

Occorre precisare, però, che il riconoscimento alle regioni questo ruolo “esponentiale” andava di pari passo con una precisa configurazione dell'efficacia degli atti amministrativi concernenti gli assetti fondiari collettivi: efficacia *accertativa*, e non già *costitutiva*, il cui contraltare è costituito dal parallelo – e complementare – conferimento di un ruolo eminente al Commissario per la liquidazione degli usi civici. Nella stessa sentenza n. 133 del 1993, poco sopra menzionata, la Corte costituzionale affermava che al Commissario non potessero essere ascritti i soli poteri giurisdizionali in sede di opposizione agli atti amministrativi, ma significativi poteri di iniziativa d'ufficio, connessi «all'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui ciò contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»; salvaguardia che non può essere rimessa ai soli soggetti portatori di interessi locali, non sempre coincidenti quelli delle popolazioni titolari dei diritti civici stesse³⁸.

Appare lecito intravedere in queste affermazioni il germe dell'impatto della “mutazione genetica” degli usi civici anche sulle competenze amministrative regionali, con conseguenze – ancora una volta – di diretto impatto sulla ponderazione fra i diritti e gli interessi contrapposti nella disciplina del regime delle terre gravate da diritti di uso civico. Germe poi sviluppato nella sentenza n. 46 del 1995, con la quale è stato dichiarato illegittimo l'art. 29, comma 2, della legge n. 1766 del 1927 nella parte in cui impediva la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative. Potere che viene fondato sull'interesse, di cui lo Stato è portatore, al mantenimento della forma del territorio su cui si esercitano gli usi civici e che questi ultimi concorrono a determinare³⁹. Le regioni, infatti, nel ragionamento della Corte, non vengono ritenute la

³⁶ Così, al § 4. *Cons. dir.*, corsi aggiunti.

³⁷ Cfr. § 3 *Cons. dir.*; corsi aggiunti.

³⁸ Così, il § 4. *Cons. dir.*

³⁹ Si v., a commento della sentenza, in senso adesivo, E. CASAMASSIMA, *La Corte ripristina la tutela giuridica demaniale e ambientale*, in *Giust. civ.*, 1995, p. 869 ss.; in senso critico, F. MARINELLI, *Usi civici, tutela*

sede idonea a porre la parola definitiva sulla natura demaniale civica del terreno, in quanto portatrici di interessi locali (sicuramente diversi e talvolta contrastanti con quello generale).

Merita di essere sottolineato, peraltro, che il riconoscimento di un potere meramente accertativo agli atti amministrativi in materia (anche di quelli comunali o frazionali antecedenti l'assegnazione alle regioni) costituiva il *pendant* logico delle pronunce – menzionate nel paragrafo precedente – in cui la Corte offriva ancora qualche margine di operatività al legislatore regionale.

Si pensi, ad esempio, alla sopra ricordata sentenza n. 511 del 1991, in cui la Corte ha “salvato” la legge di sanatoria abruzzese: si è visto che quella decisione affondava le proprie radici nell'affermazione della natura meramente dichiarativa dell'atto di sclassificazione, determinata dalla circostanza che per il Comune proponente si trattava, in sostanza, di *constatare* che le terre interessate avevano «da tempo perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi o pascolivi». Certo, v'è da considerare che a questa perdita di destinazione funzionale (della funzione “di primo livello” di cui si diceva *supra*, al par. 2) aveva attivamente partecipato il Comune stesso, assumendo decisioni in linea con il rinnovato assetto economico-produttivo in cui quelle terre si inserivano. La Corte ricostruiva questo percorso, tuttavia, a partire “dal basso”, ossia dalla constatazione che il «sopravvenuto sviluppo industriale del Paese anche nelle zone tradizionalmente agricole» e le conseguentemente «diverse e più remunerative possibilità di occupazione» avevano «ridotto a dimensioni modestissime le economie familiari di produzione per il consumo, determinando un progressivo abbandono degli usi civici collegati a quelle economie», tanto da averne «quasi perduto il ricordo»⁴⁰. Sarebbe stata, allora, la *constatazione* di questo abbandono, di un processo che potremmo definire di “desuetudine”, ad indurre i Comuni, in tempi risalenti, ad alienare quei terreni al di fuori delle procedure previste dalla legge del 1927, concedendone l'utilizzazione per fini urbanistici o di industrializzazione. Constatava, peraltro, la Corte che le possibilità contemplate dalla legge del 1927 si facevano difficilmente concretizzabili, poiché collegate tutte alla utilizzabilità dei terreni per finalità agricole o boschivo-pastorali⁴¹; utilizzabilità entrambe

dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore, ivi, p. 865 ss. Sul tema, v. anche A. SIMONATI, *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione*, in *Forumcostituzionale*, 2006.

⁴⁰ Così, al § 2. *Cons. dir.*

⁴¹ V. *supra*, nota 10.

perdute in ragione del radicale mutamento di struttura (in una con la nuova funzionalizzazione) del terreno.

Dalla – così argomentata – natura meramente dichiarativa dell'atto di sclassificazione (accertativa della perdita delle caratteristiche che intrinsecamente implicavano la necessità di un godimento collettivo di quei beni), la Corte faceva discendere l'esclusione della causa di nullità della vendita stipulata al di fuori delle procedure di cui all'art. 12 della legge del 1927 e, correlativamente, la mancata incursione in un ambito legislativo competenziale statale (quello dell'ordinamento civile).

Analoga, sul punto, la sentenza n. 221 del 1992, di rigetto delle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 7 della l. reg. Abruzzo n. 25 del 1988, ove si prevedeva la convalida di alienazioni compiute previa autorizzazione, ma in assenza di assegnazione a categoria, sulla base dell'assunto che il provvedimento di assegnazione avesse carattere accertativo (e non costitutivo), nel caso in cui il bene fosse destinato a pascolo o a bosco per oggettive caratteristiche naturali.

In direzione analoga si muoveva pure la sentenza n. 156 del 1995, con la quale la Corte ha ritenuto che non fosse necessaria l'autorizzazione regionale al fine della sclassificazione, ritenendo sufficiente un parere regionale sulla legislazione statale che facesse conseguire l'estinzione degli usi civici al provvedimento statale di esproprio di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità e che il parere regionale fosse funzionale all'interesse alla conservazione della forma originaria del territorio, rispetto al contrapposto interesse alla realizzazione delle opere di pubblica utilità.

Ben diverso, invece, l'approccio della Corte sul punto nei più recenti arresti – ove, probabilmente non a caso, si delimita fortemente il ruolo delle Regioni anche in qualità di “enti esponenziali” dell'interesse delle collettività. Nella sentenza n. 210 del 2014, ad esempio, si legge in termini piuttosto cristallini che «gli usi civici [...] non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico [...] bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale».

Si tratta di affermazione dal tono ben differente rispetto ai richiamati precedenti giurisprudenziali e dalla quale sembra discendere il carattere costitutivo dell'accertamento⁴², che implica la necessità di un coinvolgimento dello Stato nella

⁴² Così, L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, cit., p. 3373 ss.; ID., *Attualità degli usi civici*, cit., p. 1057.

formazione dell'atto fondante, in ragione della contestualmente affermata preminenza della tutela ambientale⁴³.

Quale, dunque, il ruolo delle amministrazioni nel rapporto con le esigenze di autodeterminazione delle collettività che fanno uso dei beni affidati alla gestione comune? Quali gli equilibri fra le istanze "originarie" (che vedono la qualificazione del bene come uso civico o demanio collettivo in ragione della sua "natura", in linea con l'uso che ne fanno le collettività che su di essi insistono e che sono, di conseguenza, le titolari principali delle decisioni in ordine alla gestione del bene) e le istanze dell'amministrazione accertatrice della "natura" di quel bene e della sua conseguente disciplina giuridica?

Questa relazione resta probabilmente uno dei nodi maggiormente intricati, nella riconfigurazione dell'istituto: se, infatti, già la giurisprudenza più risalente aveva escluso che sussistesse in relazione a tali beni il principio della necessaria preventiva manifestazione della volontà degli utenti, al fine dell'assunzione delle decisioni pubbliche inerenti gli stessi⁴⁴, il cambio di veste degli usi civici, il loro ritorno alla dimensione privata (sia pur collettiva) e la loro funzionalizzazione alla tutela dell'ambiente sembra implicare indicazioni ancipiti, da un lato portando a valorizzare la volontà delle collettività, ma dall'altro impedendo la prossimità decisionale, essendo più che note le ragioni per le quali è necessario allocare le decisioni influenti sugli equilibri ecosistemici molto più in alto rispetto alle collettività direttamente interessate. Ciò per, almeno, due ragioni: in primo luogo, perché ogni impatto antropico sull'ambiente produce conseguenze che trascendono il luogo ove l'attività umana viene esercitata e possiede attitudini espansive (in termini, potenzialmente, esponenziali) sia in termini geografici, sia in termini cronologici⁴⁵; in secondo luogo, per la considerazione che alcuni bilanciamenti fra istanze di preservazione dell'ambiente e avvio di attività ad impatto ambientale si prestano ad incontrare resistenze in ragione dell'atteggiamento noto come "nimby" (*not in my backyard*).

La trasfigurazione in termini ambientali degli usi civici, allora, non solo porta ad escludere la possibilità di attribuire alle collettività che li "detengono" un diritto di

⁴³ Si v., sul punto, L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, cit., p. 3371.

⁴⁴ Cfr., ad es., Corte cost., n. 391 del 1989.

⁴⁵ Lo ha affermato esplicitamente, come si è già ricordato *supra*, al par. 2, quella giurisprudenza costituzionale ove si è valorizzata la natura *unitaria* del bene ambientale e la conseguente necessità di una sua tutela nella sua *interezza*, potendone la compromissione scaturire anche da interventi minori o - all'apparenza - locali.

decidere in maniera definitiva sulla loro destinazione e sul loro uso, ma apre anche alla possibilità che alcune decisioni vengano attratte al livello statale, piuttosto che regionale, ogniqualvolta lo imponga il principio di sussidiarietà.

Come conciliare queste considerazioni con la natura “primigenia” degli usi civici?

Nel ragionamento del più recente legislatore e della Corte costituzionale, infatti, è proprio l'uso responsabile delle terre, che contraddistingue la gestione in comune delle stesse, a rendere questo istituto “naturalmente” eco-sostenibile, nella misura in cui l'interesse collettivo che retroagisce nell'assunzione delle decisioni sull'utilizzazione delle terre è tale da non comportarne uno snaturamento, né l'esaurimento delle risorse di cui il territorio è portatore. Il paradigma originario degli usi civici sarebbe allora quello della cura delle terre, quello dello sfruttamento ordinato delle risorse naturali, indispensabile per assicurare che la collettività tutta (e le generazioni a venire) possano continuare a farne uso a beneficio comune. Poste queste premesse, escludere l'assunzione di “decisioni spontanee” o “dal basso” sembrerebbe condurre ad un corto-circuito logico, poiché perdendosi questa “naturale” vocazione delle comunità ad utilizzare il bene collettivo in maniera tale che possa essere a sua volta condiviso da altri – nel presente e nel futuro – si verrebbe a disperdere anche la “naturale” gestione eco-compatibile dello stesso.

Se non che gli episodi venuti all'attenzione della Corte costituzionale nel corso degli anni '90 dimostrano che quella “naturale” utilizzazione del bene collettivo era collegata a strutture economiche oramai risalenti nel tempo e che le collettività stesse avevano ri-orientato i loro interessi, mostrandosi più che disponibili a rinunciare ad uno sfruttamento “sostenibile”, in vita della sopraggiunta maggiore convenienza economica di altre opzioni d'uso (industriale o urbanistico). Se tanto è vero, può dedursi da queste considerazioni che la gestione “spontanea” degli usi collettivi potesse essere ritenuta in grado di farsi contestualmente garanzia di compatibilità con i principi dello sviluppo sostenibile fintanto che i rapporti economici che venivano agiti sul bene erano relativi ad un'economia di sostentamento, ma che, cambiati gli equilibri economici e gli interessi che su quel bene si possono attivare, diventa necessario che una decisione dall'alto imponga il mantenimento di una gestione del bene “come se” gli equilibri economici non fossero mutati. Una sorta di congelamento degli interessi, di quella «direzione ostinata e contraria»⁴⁶ rispetto al diritto civile, che ha a lungo avuto lo scopo di «preservare i beni di uso civico da una circolazione liberista che avrebbe quasi certamente portato, in breve

⁴⁶ Per usare la felice citazione di F. MARINELLI, “In direzione ostinata e contraria”. *La proprietà collettiva e il diritto civile*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, p. 23 ss.

tempo, alla loro definitiva scomparsa»⁴⁷, per garantire che la collettività tutta (non solo quella insistente sul bene) possa giovare dell'equilibrio ambientale che alcune buone pratiche del passato avevano garantito⁴⁸. Lo rilevava, già con riferimento al regime di pubblicizzazione promosso dalla legge del 1927, la dottrina che osservava come «ad un sereno esame, il regime di intensa tutela dei beni in questione, si è mostrato come l'unico argine che ha alquanto resistito alla dispersione di questi beni, quando l'usurpazione era divenuta, dal Veneto alla Sicilia, quasi un costante modo di acquisto», al fine di porli in circolazione e formare nuove proprietà private, specie quando essi avevano acquistato, per motivi estrinseci, notevole valore⁴⁹.

La possibile (ma, si crede, apparente) collisione di questa impostazione con l'art. 1 della legge n. 168 del 2017 è piuttosto evidente. L'articolo, infatti, radica esplicitamente la novella disciplina degli usi civici e dei demani collettivi non solo nell'art. 9 Cost., ma anche negli articoli 42, secondo comma, 43 Cost., oltre che nell'art. 2 Cost., facendo così riferimento anche alle formazioni sociali come entità riconosciute e promosse dalla Costituzione. È a partire di qui che l'articolo in parola afferma che la Repubblica «riconosce» i domini collettivi, comunque denominati, «come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione e «caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente»⁵⁰, contestualmente conferendo a quell'«ordinamento giuridico primario» alcune capacità: quella di autonormazione⁵¹ e quella di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, «che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale»⁵².

Come conciliare queste affermazioni con l'equilibrio raggiunto nella giurisprudenza costituzionale, ove la sentenza n. 103 del 2017 aveva riconosciuto alle collettività di utenti, al più, un diritto alla partecipazione al procedimento di formazione dell'atto amministrativo, sia ove esso fosse affidato alla potestà statale, sia ove affidato alla potestà regionale, sia ove fosse rimasto al livello locale?

⁴⁷ Così, F. MARINELLI, *Dimensioni della proprietà collettiva*, cit., p. 666.

⁴⁸ Per una critica a questo approccio, in quanto eccessivamente sbilanciato in favore delle istanze ambientali, si v. M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare*, cit., p. 93 ss.

⁴⁹ Cfr. G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, cit., p. 19.

⁵⁰ Così, l'art. 1, comma 1, lett. d), l. n. 168 del 2017.

⁵¹ Cfr. art. 1, comma 1, lett. b), l. n. 168 del 2017.

⁵² Cfr. art. 1, comma 1, lett. c), l. n. 168 del 2017.

Per affrontare questa domanda, occorre ricordare che il secondo comma dell'art. 1 della legge n. 168 del 2017 prevede attualmente che «gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria», così esprimendo una preferenza per tale tipo di ente, ad eccezione del caso in cui l'assegnazione del bene non venga rivolta ai Comuni (i quali, tuttavia, sono tenuti all'esercizio della gestione in maniera separata e sono destinati, comunque sia, a lasciarla ai comitati eventualmente costituiti dalle popolazioni interessate). Ebbene, questi enti esponenziali si vedono riconosciuto espressamente l'interesse collettivo sotteso al diritto soggettivo dominicale: è quanto ha espressamente condiviso anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 113 del 2018, ove si è affermato che «i diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, che riconosce a qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività la legittimazione a svolgere intervento, in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte»⁵³.

Un ulteriore chiarimento sugli equilibri soggettivi, nell'esercizio dei diritti di uso civico e nell'assunzione di decisioni concernenti il bene, si trova nella più volte menzionata sentenza n. 228 del 2021, in cui si distingue fra i *singoli* appartenenti alle collettività, che sono gli effettivi *titolari* dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva (*uti singuli* e *uti cives*), dagli *enti esponenziali* di tali collettività. Ai primi, l'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, ha riconosciuto la legittimazione ad esperire azione diretta per il risarcimento dinnanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici e la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone; ai secondi ha riconosciuto, invece, poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela.

La legge n. 168 del 2017 avrebbe, secondo la Corte, confermato questo assetto quanto alla individuazione dei soggetti *titolari* del diritto: «questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali». È, invece, sul secondo versante soggettivo che la legge del 2017 avrebbe introdotto le maggiori innovazioni, in linea con il

⁵³ A commento di queste affermazioni della sentenza, si v. F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1275 ss.; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, *ivi*, p. 1284 ss.

mutamento di prospettiva (dall'incentivo alla liquidazione alla tutela e conservazione degli assetti fondiari collettivi).

La legge n. 1766 del 1927, di matrice centralista e dirigista, adottava infatti un approccio «cauto e diffidente» nei confronti dell'uso promiscuo delle risorse fondiarie⁵⁴, guardando con sospetto alle associazioni per il godimento comune dei diritti di uso civico, tanto da vietarne la costituzione di nuove e da prevedere solo la possibilità di un riconoscimento di quelle già esistenti di fatto⁵⁵, le quali però erano tenute ad adeguare i loro statuti e regolamenti entro un anno alla legge stessa e a sottoporre tali atti al controllo preventivo del commissario⁵⁶, con possibilità di intervento sostitutivo di quest'ultimo in caso di inerzia⁵⁷.

Oggi, invece, agli enti esponenziali delle collettività viene affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva; ad essi viene riconosciuta personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, nonché la potestà di dar corpo, mediante la regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla sola Costituzione.

Se, dunque, la legge del 1927 portava avanti il suo disegno di complessiva «pubblicizzazione» della materia degli usi civici anche mediante l'affidamento della loro gestione a soggetti pubblici⁵⁸, la legge del 2017, invece, in linea con il *favor* da essa espresso verso le gestioni collettive della terra, muta atteggiamento anche nei confronti degli enti esponenziali delle collettività, cui sono riconosciuti e attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri e, dopo il periodo transitorio di un anno, sono attribuite le competenze gestionali in precedenza delegate alle regioni dalla legge n. 97 del 1994 (recante «Nuove disposizione per le zone montane»). A tali enti vengono assegnati altresì: il potere di regolare autonomamente l'uso del bene, sia pur con il *limite* del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie e nel rispetto del «fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio» (nonché, con essa, «della continuità del dominio collettivo, così come configurato *ab immemorabile*»⁵⁹); poteri di gestione economica⁶⁰, «la quale deve

⁵⁴ Si esprime così la Corte costituzionale, con le sentenze n. 228 del 2021, n. 236 del 2022 e n. 152 del 2024.

⁵⁵ Così, l'art. 25, comma 3, l. n. 1766 del 1927.

⁵⁶ Lo prevedeva l'art. 59 del r.d. n. 332 del 1928, di attuazione della legge.

⁵⁷ Così, l'art. 60 del r.d. n. 332 del 1928.

⁵⁸ Si v. sul punto, fra gli altri, F. MARINELLI, *Dimensioni della proprietà collettiva*, cit., p. 668.

⁵⁹ Così, § 4.2.1. *Cons. dir.*, sentenza n. 228 del 2021.

⁶⁰ Cfr. art. 1, comma 1, lett. c).

tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come “comproprietà inter-generazionale”, cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene»⁶¹.

Coerente con questo disegno è pure la forte valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale da parte della più recente legge, che vede riconoscere ai Comuni un compito secondario e suppletivo rispetto all’autoorganizzazione privata: la forma privilegiata di gestione dei domini collettivi diventa quella associativa, mentre il Comune o la frazione possono intervenire solo in caso di mancanza di enti esponenziali delle collettività.

Così riconfigurato l’“ente esponenziale” cui viene affidata la gestione normativa, decisionale ed economica di questi beni, occorre tuttavia bene intendersi sulla natura dei poteri assegnati a questi ordinamenti primigeni, legati – come sono – alla funzionalizzazione ambientale degli assetti fondiari collettivi. Com’è stato efficacemente rilevato, infatti, l’«autonormazione che la l. 20 novembre 2017, n. 168, conferisce al dominio collettivo in materia di amministrazione non è [...] attribuzione di diritti, ma di un dovere: la perpetuazione del dominio collettivo»⁶². Lo stesso vale per i poteri di gestione economica, «ove l’autonomia del dominio collettivo trova un limite interno nella sua natura di “proprietà intergenerazionale”, che implica non solo l’inalienabilità e l’indivisibilità dei beni [...] ma, più in radice, inibisce anche qualsiasi loro uso che possa privare le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo della cosa»⁶³. La legge pone altresì il vincolo esplicito della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale⁶⁴, così impedendo destinazioni del fondo incompatibili con la perpetuazione dell’ordinamento primario.

Tutto ciò implica, evidentemente, la necessità di un *controllo* sul corretto esercizio dei poteri esercitati dall’ente esponenziale della collettività, dovendosi di volta in volta accertare che la gestione del dominio collettivo sia compatibile con le istanze di preservazione dell’ecosistema e del paesaggio, nonché con la sostenibilità del suo sfruttamento, anche in vista della possibilità per le generazioni future di poterne godere, al pari dei titolari dei diritti di uso civico passati ed attuali.

⁶¹ Così, ancora, il § 4.2.1. *Cons. dir.*, sentenza n. 228 del 2021.

⁶² Così, R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit., p. 1094.

⁶³ *Loc. ult. cit.*

⁶⁴ Cfr., art. 3, comma 3, l. n. 168 del 2017.

A sciogliere parzialmente questo nodo è intervenuta, recentissimamente, la sentenza n. 152 del 2024, tramite la quale la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 49, comma 1, lett. b), della l. reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale il potere di controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti, «ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994». È proprio quest'ultimo inciso ad essere stato annullato dalla Corte costituzionale, nella misura in cui, assegnando alla Giunta penetranti poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente, interveniva a disciplinare una materia rientrante nell'ambito dell'«ordinamento civile», in violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. A questo complesso di disposizioni rinviate dalla disposizione della questione di legittimità costituzionale è stato delimitato il *thema decidendum*, per via dell'attinenza della controversia principale al solo potere di scioglimento e non già a quello di controllo preventivo previsto dalla disposizione: il caso di specie vedeva, infatti, il Consiglio di Stato pronunciarsi in sede di appello sulla delibera di scioglimento degli organi della Partecipanza agraria di Cento (e di conseguente nomina di un Commissario *ad acta*); delibera in prima istanza annullata dal TAR, il quale aveva ritenuto la legge regionale attributiva del potere abrogata dalla legge statale n. 168 del 2017, con assunto contestato dal Consiglio di Stato, il quale invece riteneva tuttora vigente la legge emiliana e, quindi, necessario vagliarne la compatibilità con la Costituzione.

Tanto premesso, e delimitato quindi il sindacato al solo potere di scioglimento e di nomina di un Commissario, la Corte ritiene che questo genere di poteri debbano essere previsti dalla legge statale ed esulino dall'ambito di intervento regionale, poiché incidenti sulla materia «ordinamento civile», in ragione della natura privatistica degli enti esponenziali delle Partecipanze agrarie. Il Supremo giudice osserva, infatti, che la partecipanza agraria è un'antichissima forma di proprietà collettiva di terreni, risalente al medioevo e tuttora in uso in Emilia, Veneto e Piemonte, derivante per lo più da atti di diritto privato (in origine costitutivi di enfiteusi perpetue). Si tratta, afferma la Corte, di una forma di «dominio collettivo» caratterizzata: dall'uso collettivo della terra da parte di famiglie che, possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi avevano apportato «sostanziali e permanenti migliorie»; dalla divisione dei terreni ogni vent'anni fra i figli maschi delle famiglie partecipanti (c.d. «capisti»); dall'assegnazione degli appezzamenti (o «capi») previa dimostrazione dell'abitazione nel territorio; dalla titolarità collettiva e

indifferenziata della terra e, infine, dall'amministrazione affidata ad un'associazione agraria, quale *ente esponenziale* della collettività così, nel corso del tempo, definita.

Ente esponenziale del quale è riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato – ed autonomia statutaria – in linea con quanto attualmente disposto dalla legge del 2017, ove si delinea «uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato»⁶⁵, dalla cui valorizzazione non è dato desumere la sottrazione a forme di controllo. Anzi, la Corte sottolinea come tali controlli siano indispensabili, ma che devono essere disciplinati esclusivamente dalla legge statale e che, eliminata la previsione regionale, rimangono gli «strumenti per reagire agli abusi delle maggioranze nelle partecipanze agrarie», essendo applicabile la disciplina codicistica di cui all'art. 23 cod. civ., in materia di associazioni, e rimanendo sempre possibile per il legislatore statale intervenire, «prevedendo forme di controllo ispirate a una logica collaborativa nella tutela del bene ambientale e adeguate ai tratti peculiari degli enti esponenziali delle comunità familiari»⁶⁶.

5. L'enfasi sul legame fra diritti di uso civico e tutela dell'ambiente possiede evidenti riflessi anche sulle questioni attinenti *expressis verbis* alla ragionevolezza delle scelte legislative di bilanciamento fra i diritti di uso e gestione collettiva di determinati beni e diritti di proprietà.

Si è visto che già nelle sentenze n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995 la Corte costituzionale ha affermato che «punto di arrivo di un'evoluzione progressiva della normativa e della giurisprudenza» è «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici», legato al riconoscimento della loro valenza ambientale, che determina e giustifica vincoli e divieti di mutamento della destinazione.

Com'è stato poi osservato, «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con

⁶⁵ Così, il § 10.2. *Cons. dir.*, sent. n. 152 del 2024.

⁶⁶ Così, § 12.1.2. *Cons. dir.*, sent. n. 152 del 2024.

l'interesse generale della comunità che ne è titolare»⁶⁷, tanto da arrivare ad affermare il mantenimento del vincolo paesaggistico anche in caso di liquidazione degli usi civici⁶⁸.

Tuttavia, su questo impianto occorre inserire la linea di demarcazione tracciata fra diritti collettivi di uso e diritti collettivi di appartenenza o – altrimenti detto – fra *iura in re aliena* e *iura in re propria*, verso la quale convergono tanto la normativa, quanto la giurisprudenza⁶⁹, in una con la dottrina che unanimemente condivide la necessità di distinguere quantomeno questi due complessi di situazioni, le quali pongono problematiche giuridiche e di esigenze di bilanciamento fra interessi contrapposti profondamente differenti⁷⁰.

Già la legge del 1927 considerava gli *iura in re aliena* «diritti da sopprimere, che vanno accertati solo al fine di incrementare in definitiva con gli scorpori l'altro istituto, che comprende diritti sui beni di appartenenza esclusiva della collettività»⁷¹. Sono questi ultimi, infatti, quelli cui al tempo ci si riferiva come “usi promiscui” e che la legge del 2017 ha poi provveduto a normare in maniera esplicitamente distinta, introducendo la categoria normativa dei domini collettivi, come contrapposta agli usi civici esercitati su beni di proprietà altrui (pubblica o privata).

Ebbene, com'è stato efficacemente sintetizzato, con riferimento a questi ultimi occorre in sostanza «chiarire se la (condizione di) inalienabilità derivi non dalla presenza degli usi civici, quanto piuttosto dalla condizione (pubblica) del bene sul quale essi gravano»⁷², tenendo in considerazione che i diritti di uso gravanti su un bene di proprietà altrui potrebbero ben essere vantati anche in caso di circolazione di quest'ultimo (rimanendo opponibili ai nuovi aventi causa)⁷³.

Che la distinzione fosse ben presente ai nostri Giudici, proprio in vista della necessità di calibrare adeguatamente gli assetti di interessi contrapposti che si esercitano

⁶⁷ Così, Corte cost., n. 103 del 2017, sul punto ripresa pure dalla sentenza n. 228 del 2021.

⁶⁸ Così, l'art. 3, comma 6, ult. periodo, l. n. 168 del 2017. Cfr., sul punto, M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità*, cit., p. 86.

⁶⁹ Cfr., fra le altre, Corte cost., sentenze n. 142 del 1972, § 15 *Cons. dir.*; n. 103 del 2017, § 3.1. *Cons. dir.*; n. 228 del 2021, § 6 *Cons. dir.*

⁷⁰ Si v. sul punto, almeno, G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, cit., p. 6 ss.; L. FULCINITI, *I domini collettivi, tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, p. 547 ss., spec. 553 ss.; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit., p. 1067 ss.; V. CERULLI IRELLI, “Usi civici” e “proprietà collettiva”, cit., p. 2534 ss.; P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici*, cit., p. 53 ss.

⁷¹ Così, G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente*, cit., p. 6.

⁷² Così, P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove*, cit., p. 55.

⁷³ Sul punto, fra gli altri, V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in *Il Foro napoletano. Dialoghi tra la dottrina e la giurisprudenza locale, nazionale ed europea*, 2015, p. 593 ss.

sul bene, emerge chiaramente già dalla primissima giurisprudenza costituzionale in materia: già nelle sentenze n. 67 del 1957 e n. 78 del 1961, la Corte costituzionale affermava l'espropriabilità dei beni gravati da usi civici, previo congruo indennizzo alle popolazioni, e l'inespropriabilità dei soli beni di uso civico di Comuni, frazioni e associazioni. Ma emerge pure dalla più risalente giurisprudenza di cassazione, ove si è affermata l'irrelevanza processuale della prova dell'uso promiscuo, con riguardo ai diritti di uso civico *in re propria*, poiché la natura di quei beni e il loro peculiare regime prescinde dalla dimostrazione che quegli usi fossero stati effettivamente praticati⁷⁴, mentre gli *iura in re aliena* necessitano di essere provati, mediante titolo costitutivo o dimostrazione del loro effettivo esercizio, pena il ritorno della terra al regime di libera proprietà (e circolazione).

Il punto è stato messo maggiormente a fuoco dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ove si parla di «alienabilità controllata» dei beni gravati da uso civico⁷⁵, ed è stato *ex professo* riaffrontato in seguito alla riforma legislativa della materia, che sembrava porre in discussione l'alienabilità dei beni gravati da usi civici.

Il riferimento è, evidentemente, ad una delle questioni più spinose di recente affrontata dalla Corte costituzionale e riferita alla compatibilità con gli articoli 3, 24 e 42 Cost. dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui non escludeva dal regime di inalienabilità i domini collettivi di cui al primo comma, lett. d), dello stesso articolo.

La questione veniva sollevata dal Tribunale di Viterbo, il quale, in sede di esecuzione forzata civile, stava procedendo alla verifica dei beni pignorandi e, nel corso di tale verifica, rilevava che alcuni di essi erano gravati da usi civici non liquidati (in particolare, nel caso di specie, si trattava di “ghiardare” e di “spigare”) e che la procedura di affrancamento era rimasta senza seguito. Il Comune, in sede amministrativa, confermata la sussistenza degli usi civici, specificava altresì che essi non ricadevano nel demanio civico, così che gli immobili gravati venivano posti in vendita e aggiudicati. Se non che, *medio tempore*, entrava in vigore la legge n. 168 del 2017, la quale fa confluire

⁷⁴ Così, Corte cass., sez. II, 30 marzo 1951, n. 698, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1952, I, 1; Corte cass., Sez. un., 15 gennaio 1954, n. 64, *ivi*, 1955, III, 341, su cui si v. G. CERVATI, *In tema di beni regolati dalla legge sugli usi civici*, *ibid.*; Corte cass., 16 marzo 2007, n. 6165, in <https://www.demaniocivico.it/giurisdizionisuperioriocassazione/111-cass-ii-16-marzo-2007-n-6165/>, su cui di v. L. FULCINITI, *La dichiarazione degli usi civici obbligatoria (solo) su terre private ribadita dalla Cassazione*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2008, p. 269 ss.

⁷⁵ Cfr. § 2 Cons. dir.

tutti i beni gravati da uso civico nel comune regime (previsto dal comma 3 dell'art. 3) di indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, ivi inclusi quelli di cui alla menzionata lettera d), ossia «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati» (o, seguendo la sopra menzionata dicotomia, *iura in re aliena*). Ciò, nonostante il comma 2 dello stesso articolo non includa questi beni nel «patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio collettivo» (o *iura in re propria*), con la conseguente difficoltà di composizione di una normativa che, da un lato, non include quei beni all'interno della categoria del demanio collettivo, ma li assoggetta comunque allo stesso regime di quest'ultimo.

Il giudice rimettente prospettava, dunque, alla Corte la questione afferente la compatibilità di questo regime indifferenziato con le differenze che di fatto sussistono fra le due categorie di diritti di uso civico coinvolte, in particolar modo rilevando che, per quanto concerne gli *iura in re aliena*, l'eventuale alienazione dei beni non può intaccare i diritti di uso civico di cui quel bene risulta gravato e che con esso circolano, così da ottenere come risultante una irragionevole compressione del diritto di proprietà, sacrificato senza che ve ne fosse necessità rispetto alla garanzia dei diritti collettivi insistenti sul bene.

È quanto ha riconosciuto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 119 del 2023, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, «nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati»⁷⁶.

Sciolto, dunque, questo nodo, rimane da affrontare solo quello relativo all'equilibrio fra gli opposti diritti ed interessi concernenti le terre di dominio collettivo, in relazione alle quali si è potuto vedere come la prospettiva “irenica”, secondo la quale la gestione collettiva del bene in funzione della garanzia dei bisogni della collettività andrebbe sempre e naturalmente all'unisono con quella paesaggistico-ambientale, si sia dimostrata piuttosto semplicistica. Non sembra possano escludersi casi di conflitto fra

⁷⁶ A commento della pronuncia, v., fra gli altri, F. POLITI, *Se il verbo “resta” non significa “resta tutto come prima”. Un'incostituzionalità della legge n. 168 del 2017 con qualche luce e qualche ombra*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 1361 ss.; M. RUOTOLO, *Sull'alienabilità delle terre di proprietà dei privati gravate da usi civici*, in *CNN Notizie*, n. 105, 4 giugno 2024.

l'una e l'altra⁷⁷, com'è dimostrato, ad esempio, dalla legge n. 394 del 1991, ove si è disposta la liquidazione degli usi civici di caccia e prelievi faunistici nei parchi naturali, in considerazione del conflitto sussistente con la tutela degli interessi ambientali⁷⁸. E si è visto pure come la sopravvenienza di interessi economici diversi sui beni un tempo oggetto di gestione collettiva per esigenze di sostentamento possa indurre le stesse collettività chiamate alla loro gestione ad uno “snaturamento” delle funzionalità del bene, così mutando il paradigma dei diritti di uso in quello del dovere di conservazione. Che ciò abbia verticalizzato la disciplina degli assetti fondiari collettivi in ragione di interessi differenti, generali e non più radicati sulla terra è constatazione piuttosto condivisa, che non convince né coloro che ravvisano in ciò un'eccessiva presa di distanza, sotto forma di rimozione, dalle istanze originarie cui l'uso dei fondi collettivi era destinato (ossia, il sostentamento delle comunità), né coloro che ravvisano in questa rinnovata disciplina una, costituzionalmente inammissibile, compromissione totale degli interessi contrapposti a quelli ambientali, i quali ultimi sarebbero così divenuti “tiranni”, in violazione del principio del minimo sacrificio necessario dei diritti ed interessi compromessi, che presidia le operazioni di un corretto bilanciamento costituzionale.

È in queste crepe dell'apparentemente monolitica costruzione legislativa e giurisprudenziale, che si è in questo breve scritto potuta solo sommariamente ripercorrere, che si annida allora il rischio di potenziali crolli o, quantomeno, che si ravvisa la possibilità di ulteriori aggiustamenti, che meglio consolidino e stabilizzino l'architettura degli usi civici “di nuova generazione”.

Heidelberg, agosto 2024

⁷⁷ Così, P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici ed interesse pubblico*, in *Dir. Amm.*, 2003, p. 183.

⁷⁸ Sottolinea il punto L. PRINCIPATO, *Attualità degli usi civici*, cit., p. 1056.

Abstract

L'articolo ripercorre le più salienti pronunce costituzionali in materia di usi civici e domini collettivi, analizzando come il mutamento della loro funzionalizzazione (dal sostentamento delle collettività alla tutela paesaggistico-ambientale) abbia prodotto effetti sul rapporto fra lo Stato, le regioni, gli enti locali e le organizzazioni private, nonché in sede di bilanciamento fra i diritti e gli interessi contrapposti che su di essi vengono investiti.

The article traces the most salient constitutional pronouncements on civic uses and collective domains, analysing how the change in their functionalization (from the sustenance of communities, to landscape-environmental protection) has produced effects on the relationship between State, regions, local authorities and private organizations, as well as on the balancing of the rights and conflicting interests that are invested in them.

Keywords

usi civici – domini collettivi – tutela dell'ambiente – autonormazione.

civic uses – collective domains – environmental protection – self-regulation