

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 52-2024/P

IL REGIME GIURIDICO DEGLI USI CIVICI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E NELLA RECENTE LEGISLAZIONE NAZIONALE E REGIONALE

di Paolo Lazzara

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 6 marzo 2024)

Abstract

Il lavoro propone una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di usi civici, in relazione ai diversi filoni che hanno riguardato le leggi regionali e la legge numero 168 del 2017. Il lavoro analizza la dicotomia pubblico privato che ha contraddistinto l'evoluzione della normativa in materia.

Con l'ultimo intervento legislativo, sembra essersi chiusa la conflittualità seguita alla legge 168 del 2017, che aveva portato a importanti interventi della Corte costituzionale.

Sommario: 1. Introduzione. I diversi filoni della giurisprudenza costituzionale. L'impatto sulla legislazione regionale e le più recenti sentenze della consulta; 2. Gli usi civici in re aliena. Questioni parallele e convergenze; 3. Le diverse tipologie di usi civici. La legge del 1927; 4. Gli istituti della legge n. 1766 del 1927 e la relativa vigenza; 5. La legge Galasso e il Codice dei beni culturali (2004); 6. La legge n. 168-2017. Il ritorno al diritto privato, la prevalenza della competenza statale e la C. cost. n. 152/2004; 7. La questione di legittimità costituzionale sull'art.3, comma 3, L.168-2017; 8. Le conclusioni della Corte costituzionale; 9. Le innovazioni della D.L. 77/2021. La quadratura del cerchio?; 10. Le conseguenze della novella sulle leggi regionali e sull'attività notarile; 11. La sdemanializzazione regionale dei tratturi molisani nella sentenza della Corte Costituzionale, 27/07/2023, n.163; 12. Alienazione e permuta delle aree già gravate da usi civici nella Regione Sardegna; 13. Conclusioni.

1. Introduzione. I diversi filoni della Giurisprudenza costituzionale. L'impatto sulla legislazione regionale e le più recenti sentenze della consulta

Con la sentenza della Corte Costituzionale, 15 giugno 2023, n. 119⁽¹⁾, è stato dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (*Norme in materia di domini collettivi*), nella parte in cui include nel regime della inalienabilità la proprietà privata gravata da usi civici.

¹ Tra i commenti più approfonditi alla sentenza, si segnalano, G.M. Antonelli, Id., *Per la Consulta alienabili le terre private gravate da usi civici*, in *Altalex*, 2003, e S. Tomasi, *Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà*, in *Giur. civ. commentata*, 6-20023, 1287.

La decisione arriva su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Viterbo, in sede di esecuzione immobiliare e risolve una questione che aveva determinato situazioni di grave incertezza, principalmente legate al regime di incommerciabilità e intrasmissibilità riferita anche ai beni privati gravati.

La Corte interviene dunque su questioni diverse da quelle affrontate con le sentenze che hanno annullato una serie di leggi regionali, per avere esse travalicato i confini della competenza legislativa regionale e che hanno riguardato le leggi della Calabria⁽²⁾, della Sardegna⁽³⁾ e del Lazio⁽⁴⁾.

La Consulta, tra l'altro, ha rimarcato il collegamento tra usi civici e competenza statale, con conseguente divieto per le Regioni di intervenire in modo autonomo, anche in sede pianificatoria, senza il coinvolgimento dell'amministrazione statale.

I tentativi delle Regioni andavano, in linea di massima, verso una riattivazione dei procedimenti di accertamento (ed esclusione) degli usi civici⁽⁵⁾, in relazione a situazioni sostanzialmente modificate e del tutto diverse dalla effettiva utilizzabilità del bene, in relazione agli usi civici. La Sardegna, in particolare aveva regolato il procedimento di sclassificazione (anche attraverso un Piano straordinario di accertamento) cui seguiva il venir meno del regime demaniale nelle ipotesi, appunto, di modificazione delle condizioni dei beni di uso civico, senza comunicazione agli organi statali. Si contesta anche la possibilità per i Comuni di arrivare a una transazione che, in base alla stessa legge nazionale, sarebbe invece di competenza delle Regioni.

Nella lettura seguita dalla Corte, l'assunto principale è che le leggi regionali finissero per sanare le occupazioni mediante un'attività di accertamento ed eventuale sclassificazione che non vedeva il necessario coinvolgimento dell'amministrazione dello Stato. Le leggi sarde, in particolare, consentivano ai Comuni di procedere a transazione mediante permuta, alienazioni e trasferimento dei diritti di uso civico su altre aree⁽⁶⁾.

La giurisprudenza costituzionale si appunta principalmente sulla competenza statale in materia di paesaggio (art.143, d. lg. 42-2004), che non consentirebbe alle Regioni di disciplinare attività di accertamento, senza il coinvolgimento del Ministero⁽⁷⁾.

Ben nota è anche la sentenza sulla legge n.1-1986 della Regione Lazio che, nella direzione indicata, mirava a sanare le occupazioni in collegamento alla modifica irreversibile delle aree. Anche in

² C. Cost., 12 febbraio 2020, n.71, in *Giur. it.*, 2021, 1815, con commento di F. Gerbo, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività, anche alla luce dell'art.63-bis, L. n.108 del 29 luglio 2021*; C. Cost., 28 novembre 2022, n.236.

³ C. Cost. sent. 210 del 2014 e sent. 103 del 2017.

⁴ C. Cost. 31 maggio 2018, n.113, in *Giur. it.*, 2019, 1303, con commento di F. Marinelli, *La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi*; l'A. ricorda il ruolo fondamentale degli scritti di Paolo Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, Vincenzo Cerulli Irelli e Guido Cervati; cfr. anche il commento di F. Politi, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive*, in *Giur. cost.*, 2018, 3, 1281

⁵ Sul punto, M. Zaccagnini – A. Palatiello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, 156 e ss.

⁶ Tale soluzione, come vedremo, è stata seguita dal legislatore nazionale che ha integrato in questo senso l'art.3 della L.168 del 2017.

⁷ Ampliamento sul punto, M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1-2023, 89.

questo caso, la Corte richiama il regime della tutela di paesaggio e ambiente, in uno con il carattere “*civilistico*” di qualsiasi disciplina che dovesse incidere sui diritti “*reali*” di uso civico.

Molto incisivi sono gli argomenti di questa sentenza, soprattutto con riferimento alle previsioni regionali che disciplinavano il procedimento di sdemanializzazione delle aree oggetto di irreversibile trasformazione, con conseguente possibilità di alienazione a favore dei possessori che vi avessero legittimamente edificato⁽⁸⁾. Aspetti che la Corte costituzionale colloca all’interno della materia “*ordinamento civile*”, esclusivamente riservata allo Stato, facendo in questo modo sollevare il dubbio sulla invalidità delle alienazioni aventi ad oggetto terreni gravati da uso civico e concluse sul presupposto della non consentita sdemanializzazione regionale. Con riferimenti critici anche al meccanismo della “*iniusta locupletatio*”, che si realizzerebbe a favore dell’occupatore.

Il divieto di “*sdemanializzazione regionale*” è confermato nella sentenza 178-2018, sulla legge della Regione Sardegna e nella sentenza 71 del 2020, sulla legge della Calabria che consentiva ai piani di sviluppo industriale di gestire la tutela paesaggistica collegata alla presenza di usi civici. Si ribadisce l’inquadramento degli usi civici nel regime del vincolo paesaggistico e della tutela dell’ambiente, con conseguente interesse nazionale alla relativa conservazione e salvaguardia⁽⁹⁾.

Orientamento riaffermato dalla sent. 228 del 2021, nella quale la Corte sottolinea il passaggio dalla finalità liquidatoria (che caratterizzava la legge del 1927), alla prevalente esigenza di tutela delle aree che connota la legge 168-2017⁽¹⁰⁾. In questa chiave, si annulla la legge della Regione Abruzzo (n.9 del 2020) in quanto illegittimamente attribuisce una priorità - ai fini dell’assegnazione dei terreni gravati dall’uso civico di pascolo - a favore dei titolari di aziende che presentavano specifici requisiti (concernenti soprattutto la residenza negli anni sul territorio comunale, ecc.), solo sulle eccedenze sarebbero stati considerati gli altri soggetti. Si rinviene anche in questo caso la lesione del principio di uguaglianza e della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «*ordinamento civile*».

La legge abruzzese sarebbe perciò illegittima in quanto interviene in modo difforme rispetto alle norme statali, che prevedono l’uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione.

2. Gli usi civici in re aliena. Questioni parallele e convergenze

Le richiamate sentenze non si erano occupate del regime di indisponibilità, inusucapibilità e imprescrittibilità degli usi civici *in re aliena*, che costituisce il punto centrale della legge del 2017.

Quest’ultima è dunque la risultante di un lungo percorso che muove dai regimi feudali delle terre, sino alle più avanzate esigenze di tutela paesaggistico-ambientale, passando per le riforme illuministe degli stati unitari. L’istituto ha attraversato diversi sistemi economico-produttivi e

⁸ Cfr. sul punto E. Pelagalli, *L’incommerciabilità degli usi civici secondo la legge n. 168 del 2017: profili di incompatibilità con i principi costituzionali*, in *Dir. e giur. agr. aliment. e dell’ambiente*, 3- 2003, 8, che chiarisce la valenza delle leggi regionali annullate dalla Corte costituzionale.

⁹ In questo senso, già C. cost. sent. n.45 del 1993.

¹⁰ Sul punto, M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1-2023, 86, e ivi per ampi richiami dottrinali.

differenti forme di Stato, ponendo sempre gravi criticità e accesi conflitti ad ogni livello dell'ordinamento⁽¹¹⁾.

È difficile ripercorre integralmente la genesi di tale figura il cui regime divergeva già negli Stati preunitari e si andava formando attraverso percorsi dottrinali complessi e - talvolta - connotati ideologicamente; colpisce in particolare l'influsso della scuola napoletana sul demanio che ha inciso in modo significativo sul dibattito, accrescendo incertezze e contraddizioni.

Pur nella varietà delle discipline, tratto comune era la spinta verso la liquidazione degli usi civici, con riferimento alla categoria, degli *iura in re aliena*⁽¹²⁾ senza che si sciogliesse mai uno dei nodi più stretti: i cosiddetti usi civici sono stati (e sono ancora) considerati veri e propri diritti soggettivi, specifici ed individui, talaltra vengono assimilati al demanio, nonché ancora, tradotti in un regime di vincolo paesaggistico.

La questione sulla eterogeneità della categoria risulta evidente sin dalla definizione dell'istituto, considerata dalla migliore dottrina "*equivoca*" poiché riferita a situazioni diverse⁽¹³⁾. Si critica soprattutto il fatto di indicare con la medesima espressione due diversi oggetti: i diritti collettivi di uso e i diritti collettivi di appartenenza⁽¹⁴⁾.

La stessa Corte costituzionale⁽¹⁵⁾ considera polisenso o "di comodo" il sintagma "usi civici", quale espressione che comprende "*istituti e discipline varie dell'intero territorio*"⁽¹⁶⁾.

La diversità tra le due categorie è sempre stata condivisa in dottrina e rimane ancora oggi confermata dal diritto vigente. Si distingue correttamente tra "*diritti reali di godimento su beni altrui (in genere di proprietà privata) ormai di estensione marginale e diritti dominicali (proprietà collettiva) su beni propri, cioè appartenenti alla stessa comunità di abitanti e per essa al suo ente esponenziale*"⁽¹⁷⁾.

Gli usi civici *in re aliena* sono considerati veri e propri diritti a contenuto specifico, da esercitare su beni in proprietà di soggetti diversi da quelli titolari dell'uso stesso, senza che la loro presenza renda il bene inalienabile.

Si è avuto poi il passaggio delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (salva la competenza giurisdizionale) che ha aperto lo spazio alla relativa funzione legislativa

¹¹ Fondamentale è il contributo di P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, Giuffrè, 1977; G. Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, in Riv. Trim. dir. pubbl. 2022, 599;

¹² U. Petronio, *op. cit.*, 933; A. Germanò, *Usi civici*, in Digesto, disc. civ., XIX, Torino 1999, 538 e ss.; F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir. Annali*, X, 2017.

¹³ U. Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 931; Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in Riv. trim. dir. pubbl. 1967, 90 e ss.; da ultimo, F. Marinelli, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, Riv. Trim. dir. Pubbl., 2022, fasc.3, 665.

¹⁴ L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3368.

¹⁵ Corte Cost., 21 febbraio 2017, n. 103, in CED Cassazione; Corte Cost. 23 marzo 2021, n.71, in CED Cassazione; Corte Cost. 6 luglio 1972, n. 142, in CED Cassazione; su tale distinzione, da ultimo, M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in Riv. Giur. Edilizia, 2002 (fac.1) 38.

¹⁶ Nello stesso senso, E. Battelli, G. Macdonald, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in Riv. Giur. Ediliz., 2012, fasc.6, 255.

¹⁷ Cerulli Irelli, *Usi civici e proprietà collettiva*, in *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei beni*, Torino, 2022; F. Marinelli, *Apologia degli usi civici e del loro giudice*, in *Rass. Dir. civ.*, 2016, 872.

principalmente concentrata sulla regolazione dei procedimenti amministrativi di cui alla legge del 1927, adesso affidati alla Regione.

Proprio sulla normativa regionale si è aperto un acceso contenzioso avanti alla Corte costituzionale che ha accentrato sullo Stato la funzione legislativa in materia di usi civici, anche con riferimento ai casi in cui le Regioni null'altro facevano che disciplinare, sul piano organizzativo e procedimentale, le ipotesi previste dalla legge nazionale⁽¹⁸⁾.

3. Le diverse tipologie di usi civici. La legge del 1927

In Italia, il tentativo più importante di riordino della materia risale alla legge del 1927 (n. 1766). Sul fronte delle proprietà pubbliche, stabiliva la gestione programmata e la destinazione vincolata e diversificata dei beni di natura civica (art.11): beni pubblici (non patrimoniali) che appartengono a una specifica comunità, terre comuni generalmente qualificate "demanio comunale". Si afferma, in coerenza con la sua natura pubblicistica, il vincolo di inalienabilità e di inusufruttibilità, imprescrittibilità, accedendo ad un regime analogo a quello del demanio.

Le terre comunali gravate da usi civici sono dunque considerate di appartenenza collettiva; ad esse si riferisce un regime sostanzialmente demaniale, con possibilità della trasformazione del demanio in allodio. Mutazione con la quale si determinava la cessazione del regime di inalienabilità delle terre che acquistavano la qualifica di beni patrimoniali gravati da un canone (affrancabile) di natura enfiteutica.

Tale normativa tiene dunque sempre distinte le richiamate due categorie con conseguente differente esito delle eventuali auspiccate trasformazioni: liquidazione, per gli *iura in re aliena*; affrancazione per le terre comunali.

Anche la dottrina ha separato formalmente e sostanzialmente, i diritti reali di godimento gravanti su terre private (o di patrimonio disponibile) e spettanti alla collettività, dai "domini", a titolarità "collettiva"⁽¹⁹⁾.

Gli usi civici – come categoria generale - ricomprendono dunque almeno due diverse situazioni e condizioni giuridiche; talvolta si tratta di diritti collettivi su beni privati (o patrimoniali) con caratterizzazione prevalentemente economica, altre volte di proprietà collettive aventi natura giuridica pubblicistica, carattere permanente e alto valore sociale da conservare e valorizzare⁽²⁰⁾.

¹⁸ Sul punto, L. Principato, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizione degli interessi*, in *Giur. Cost.*, 2017, 1057. Sul tema del riparto e la relativa giurisprudenza costituzionale, cfr. il recente saggio di M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in corso di pubblicazione

¹⁹ F. Gerbo, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività anche alla luce dell'art. 63-bis L. n. 108 del 29 luglio 2021*, in *Giur. It.*, 2021, 1816; V. Cerulli Irelli, soprattutto in *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. del dir.* 1-2014; sulla nozione di "usi civici", cfr. anche L. Principato, *Profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *AA.VV., Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 39.

²⁰ G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n.168, ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il dir. dell'economia*, 1-2019, 38: l'A. collega alla nuova legge la "fine di una ambiguità", a conferma del non sempre chiarissimo piano normativo e definitorio; analogamente, G. Agrifoglio, "Fossili giuridici viventi" alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva, a margine di *Cass. civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460*, in *Europa e diritto privato*, 2023, 416: "tale confusione terminologica basata su mere assonanze tra i termini demanio, dominio, collettivo, pubblico, comune, si ritrova anche nella giurisprudenza più moderna".

L'assimilazione di due categorie diverse è foriera di disordine nonché motivo di gravi conflitti⁽²¹⁾.

Gli usi civici ricomprendono perciò almeno due diverse situazioni e condizioni giuridiche; ora si tratta di diritti collettivi su beni privati (o patrimoniali) con caratterizzazione prevalentemente economica, ora di proprietà collettive di natura pubblicistica (permanente) e alto valore sociale, da conservare e valorizzare.

Si ritiene generalmente che i diritti di uso civico (*in re aliena*) abbiano contenuto specifico e siano esercitati su beni in proprietà di soggetti diversi dai titolari dell'uso stesso, senza che la presenza di tali oneri, renda il bene servente (a sua volta) inalienabile.

La diversità di regime è presente nella L. 1766/1927, che riferisce il divieto di alienazione alle sole "terre appartenenti alle collettività", con esclusione delle aree private gravate da usi civici.

Siffatta distinzione viene confusa nella legge del 2017 che non sempre distingue i due regimi; ora esclude dal patrimonio antico dell'ente (sostanzialmente demaniale) i beni privati gravati da uso civico; ora ne assimila i regimi⁽²²⁾.

L'opposta opzione⁽²³⁾ – che ha trovato in dottrina forti critiche – considera nulli gli atti di trasferimento di aree gravate da usi civici; ciò anche in assenza di riferimenti agli stessi usi civici nei registri immobiliari e nei certificati di destinazione urbanistica.

Di contro, l'opzione interpretativa che ammette l'alienabilità dei beni gravati da usi civici a fronte della sdemanializzazione regionale, trovava conferma anche nella prassi notarile che negli ultimi vent'anni ha stipulato atti di compravendita, pur nella consapevolezza della sussistenza di tali oneri.

Da qui la questione sollevata sull'art. 3, comma 3, L. 168/2017, che estendeva il regime di inalienabilità a tutti i domini collettivi, comprendendovi anche le terre private gravate da usi civici. Su questo aspetto si sono concentrati i dubbi di legittimità costituzionale condivisi dalla Consulta. Invero, sul punto, la legge del 2017 avrebbe contenuto "innovativo" in quando generalizza il divieto di alienazione a tutte le terre private gravate da usi civici; il che determinerebbe una sorta di "espropriazione *ex lege*".

4. Gli istituti della legge n. 1766 del 1927 e la relativa vigenza

²¹ V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in AA.VV., *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 119.

²² Sul punto, G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n.168, ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il dir. dell'economia*, 1-2019, 11.

²³ Cass. SS. UU., 7 maggio 2014, n. 9829; sul punto, L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3374; V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit.132 e ss. TAR Sardegna Sez. I n. 546/2013; Commissario per gli usi civici dell'Abruzzo 7 aprile 2015, n. 15/2015. Recentemente ha confermato tale orientamento; C. Cass. SS.UU., 10 maggio 2023, n.12570, affermando che i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere considerati implicitamente estinti per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce. Sarebbe a tal fine necessario un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalida l'espropriazione che implichi l'estinzione di eventuali usi civici.

Con la sentenza 119 del 2023, la Corte costituzionale si è altresì soffermata su un altro aspetto importante ove ha chiarito se, e in che misura, la legge 1766 del 1927 sia stata abrogata dalla L.168/2017⁽²⁴⁾.

Sul punto, proprio con riferimento agli *iura in re aliena*, la Consulta considera vigenti gli istituti volti a sciogliere le promiscuità (sent. 71 del 2020, punto 5.2; sent. 113 del 2018); si afferma infatti che *“l’ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione...la separazione della proprietà privata dall’utile dominio...”*.

Separatezza e convivenza tra proprietà privata e utile dominio che erano stati riconosciuti in altri recenti passaggi della Corte costituzionale che ha richiamato gli istituti dell’affrancazione, della conciliazione e dello scorporo, e che ricorda il carattere non condominiale della coesistenza dei diritti (reali) sul bene⁽²⁵⁾.

L’uso civico *in re aliena* è dunque diritto reale assoluto, opponibile ai terzi e azionabile in giudizio, parte di una situazione complessa in cui le rispettive titolarità convivono fisiologicamente. In questo senso, la dottrina più autorevole li definisce appunto *iura in re aliena, utilitates* a vantaggio di una comunità su di un determinato territorio (non demaniale) appartenente a terzi ⁽²⁶⁾.

Distinzione confermata dalla stessa L. 168/2017, che all’art. 3, comma 2, include nel patrimonio civico (demanio civico) le categorie di beni elencate al comma 1 dell’art. 3, lett. a), b), c), e) e f), con esclusione proprio dei beni privati gravati da uso civico. Dal “demanio civico” sono esclusi i “domini collettivi” di cui all’art. 3, comma 1, lettera d), ossia le terre in proprietà privata di terzi, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non liquidati.

E’ evidente dunque che la legge del 2017 fornisce indicazioni contraddittorie fondando il dubbio sul regime di inalienabilità espressamente esteso anche ai beni ascrivibili alla categoria di cui all’art. 3, comma 1, lettera d), L. 168/2017⁽²⁷⁾.

Altro istituto (della legge del 1927) che conferma il diverso trattamento riservato agli usi civici *in re aliena* è il termine di sei mesi per la “denuncia” al Commissario liquidatore. Sul punto la Cassazione ha ritenuto che la dichiarazione prevista dall’art. 3 L. 1766/1927, non riguardi i diritti sui terreni che, appartengono al demanio universale o comunale essendo tale obbligo circoscritto ai diritti di “promiscuo godimento” (cioè ai diritti di uso civico su beni altrui), non potendosi tale ipotesi riferire ai beni spettanti alla stessa “*universitas*” di utenti.

²⁴ Conclusione che non era scontata; sulla non abrogazione della Legge 1766/1927, G.M. Antonelli, *Per la Consulta alienabili le terre private gravate da usi civici*, cit., Marinelli, *op. cit.*, in *Giur. It.*, 2019, 1306: “*ma anche una legge che non scioglie il nodo della compatibilità tra le proprie norme e la legislazione del ’27, non essendo chiaro quali siano le norme abrogate, quali siano quelle conservate e quale sia il loro coordinamento*”; D. Bertani, *L’ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, 2020, 211 e ss. che conclude nel senso della vigenza della stessa legge, salve alcune abrogazioni implicite di specifici articoli.

²⁵ Corte Cost. 12 febbraio 2020, n. 71, punto 5.2, in CED Cassazione; in questo senso, G.M. Antonelli, *Per la Consulta alienabili le terre private gravate da usi civici*, cit.

²⁶ *Contra*, Cass., 22 gennaio 2018, n.1534 in CED Cassazione, che afferma la non commerciabilità proprio sull’assunto della natura pubblica dei beni.

²⁷ Critica la soluzione che porta a configurare i beni privati gravati da usi civici come “*res extra commercium*” L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3374. In questa direzione va il dossier n. 594, della Camera dei deputati, secondo la quale le terre di cui alla lettera d) appartengono “*iure privatorum*” a un ente collettivo oppure a un privato e che, in ogni caso conseguentemente sfuggono alla qualifica di bene demaniale.

Diversità di regime che non contrasta con gli art. 3 e 42 Cost., in quanto i beni in proprietà pubblica non sottostanno alle regole sulla libera circolazione⁽²⁸⁾.

5. La legge Galasso e il Codice dei beni culturali (2004)

Il quadro deve essere integrato da un fondamentale passaggio legislativo e istituzionale. Il regime giuridico degli usi civici viene interessato da alcune importanti innovazioni introdotte dalla Legge "Galasso" (D.L. 312-1985, conv. in L.431-1985) e, successivamente, confermate nel codice dei beni culturali. Le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici sono dichiarate beni di interesse paesaggistico e perciò tutelate *ex lege*⁽²⁹⁾.

In tal senso, afferma la Corte costituzionale: *"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"*.

L'inquadramento della materia si sposta nella cornice della tutela paesistico-ambientale, al punto che tali "vincoli" sono posti a garanzia dell'integrità dell'ambiente e del paesaggio⁽³⁰⁾. Anzi, le esigenze di protezione paesaggistico- ambientale finiscono per essere prevalenti anche nella prospettiva che rinviene la *ratio legis* nella tutela della "forma del territorio", *"in quanto e nella misura in cui"* gli usi civici concorrono a determinarne la forma⁽³¹⁾.

Il vincolo paesaggistico ambientale accresce la complessità del quadro normativo. Si determina infatti una (ulteriore) discrasia tra qualificazione come "diritto" (specifico) della situazione soggettiva in questione⁽³²⁾, e regime vincolistico di matrice estetico-paesaggistica, non individuo, ma "di insieme". Si determina una tensione tra l'interesse allo sfruttamento economico del bene⁽³³⁾ e le esigenze di tutela di nuova introduzione.

Regime a mio avviso estremamente rigido in quanto il valore paesaggistico è fissato *ex lege* e non si collega ad una valutazione oggettiva sulle qualità del bene (come per negli altri casi previsti dalla legge), e cioè sul relativo valore estetico-ambientale o paesaggistico ma si fonda *sic et simpliciter* sulla sussistenza di un uso civico.

²⁸ Cass. 16 marzo 2007, n. 6165, con nota di Fulciniti, La dichiarazione degli usi civici obbligatoria (solo) su terre private ribadite dalla Cassazione, in *Dir. Giur. Agr. Ali. Amb.*, 2008, 268.

²⁹ Art.142, comma 1, lett. h) d. lg. 42-2004, sul punto, G. Mari, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Ediliz.*, 2019, 490; G. Sciuillo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, nn. 1 e 2; P. Carpentieri, *Art. 142*, in G. Leone, A.L. Tarasco, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 876 ss.

³⁰ Gerbo, op. cit. 1816; Marinelli, in *Giur. It.*, 2019, 1305.

³¹ M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1-2023, 90; l'A. richiama C. cost., sent. n. 228 del 2021, e analizza l'evoluzione degli orientamenti della Consulta).

³² G. Palermo, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2006, 602 e ss.; M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, cit., 39.

³³ Sul punto, M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1-2023, 93; l'A. richiama l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale; adesso, afferma Ruotolo, le esigenze legate alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio sono ormai considerate in modo esclusivo, laddove nella sent. n. 133 del 1993 la tutela degli usi civici integrava la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, ma non si esauriva in essa; oggi gli interessi connessi ai fenomeni di urbanizzazione e industrializzazione sono ormai completamente trascurati.

6. La legge n. 168-2017. Il ritorno al diritto privato, la prevalenza della competenza statale e la C. cost. n. 152/2004

In questo sistema si inserisce la legge n.168 del 2017, giunta dopo novanta anni dalla precedente normativa e dopo una serie di leggi regionali che, nel frattempo erano arrivate all'attenzione della Corte costituzionale.

La nuova normativa realizza un significativo mutamento sistematico, che si traduce anzitutto nella "costituzionalizzazione" dei domini collettivi, con conseguente supporto prioritario alla conservazione dei valori "comunitari" che essi esprimono. La stessa legge valorizza l'autonomia (privata) rivitalizzando il ruolo degli enti esponenziali dei domini collettivi, individuati nei comuni o negli altri soggetti collettivi, variamente denominati⁽³⁴⁾.

Risultano rimarcati i "domini collettivi", ponendo in situazione critica la legislazione regionale che non potrà "disconoscere l'idea e i valori della proprietà collettiva" ⁽³⁵⁾.

Nella prospettiva che interessa, la nuova legge conferma infatti la nozione di "domini collettivi" e il vincolo paesaggistico sugli stessi - anche in caso di liquidazione - in uno con la richiamata vocazione ambientalista.

Categorie e regimi che assumono, ancora una volta, confini non sempre chiari. Invero, sino al 2017, la dottrina ha distinto a seconda che il diritto (di uso) cadesse o meno su un bene in dominio collettivo; con la conseguente distinzione tra il diritto di godimento su proprietà di terzi (uso civico in senso stretto) e diritti collettivi su aree in dominio della stessa collettività⁽³⁶⁾.

Distinzione messa in discussione dall'art. 3, L. 168/2017, che, prima dell'intervento della Consulta, riferiva il regime di inalienabilità anche alle terre private su cui gravano i diritti collettivi (art. 3, comma 1, lettera d)]. Il contenente (confuso con il contenuto) veniva assimilato ai domini collettivi costituenti il "demanio civico"⁽³⁷⁾.

La soluzione "civilistica" è stata rimarcata dalla Corte costituzionale che ha recentemente chiarito che le partecipanze agrarie, (antiche forme di proprietà collettiva risalenti al Medioevo), sono ormai riconosciute come enti esponenziali di diritto privato dalla legge n. 168/2017. Si precisa che gli enti in questione non sono esclusi dai controlli amministrativi che tuttavia devono essere disciplinati con legge statale, per garantire uniformità di regime su tutto il territorio nazionale. Per questa ragione la Consulta ha ritenuto in contrasto con l'art.117 Cost. la L.R. Emilia-Romagna n.

³⁴ Su questi aspetti vedi l'ampia ricostruzione di F. Marinelli, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, Riv. Trim. dir. Pubbl., 2022, fasc.3, 666 e V. Cerulli Irelli, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2022, 639; W. Guglietti "Governing the commons" (E. Ostrom): *I domini collettivi come ordinamento giuridico alla luce della l. 20 novembre 2017 n. 168*, in Riv. Giur. Edilizia, 2020, fasc. 5, 349-362.

³⁵ Rel. III. al d.d.l. S 968, in Atto Senato S.968; sul punto, G. Mari, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Riv. Giur. Ediliz., 2019, 489.

³⁶ In questi termini D. Porraro, *Natura e struttura dei diritti di uso civico*, in AA.VV., *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 135; F. Macario – C. Marseglia, *Usi civici, Della Proprietà, Leggi collegate*, in *Commentario al codice civile, diretto da E. Gabrielli*, Torino, 2013, 965 e ss.

³⁷ Ex art. 3, comma 2, L. 168/2017.

6/2004 (in particolare l'art.49) che qualificava tali soggetti come "dipendenti" dalla Regione, sottoponendoli ai relativi poteri di indirizzo e vigilanza⁽³⁸⁾.

Anche quest'ultima sentenza colpisce la competenza regionale lasciando gli enti di partecipazione agraria sotto il controllo delle Prefetture, sostanzialmente allentando le forme di controllo e vigilanza amministrativa.

La soluzione non convince del tutto, ove si consideri che tali enti, pur formalmente privati, hanno in gestione (se non in titolarità) beni che la stessa legge nazionale considera pubblici, sovente assimilandoli al demanio.

Se si può convenire sul fatto che tali soggetti debbano essere disciplinati con legge dello Stato, non si può tuttavia ammettere la relativa sottrazione alla vigilanza e al controllo della Regione che è titolare delle competenze amministrative in materia di usi civici, sin dal 1977.

Si ripropone (e non si risolve) una volta una tensione pubblico – privato che la legge del 2017 ha purtroppo alimentato, spingendo in ambito privatistico una materia che la stessa Corte costituzionale – d'altra parte - sempre più inquadra nel contesto pubblicistico della tutela dell'ambiente.

7. La questione di legittimità costituzionale sull'art.3, comma 3, L. 168-2017

Il dubbio, avanzato dal Tribunale di Viterbo si traduceva perciò nella questione se il regime della demanialità potesse correttamente estendersi ad oggetti differenti e disomogenei, con possibile contrasto dell'art. 3, comma 3, L. 168/2017, con la Costituzione. La legge non terrebbe conto della natura patrimoniale (e non demaniale) delle proprietà private, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non liquidati.

Si avrebbe l'ingiustificata compressione della proprietà, con grave nocimento per la relativa circolazione; condizione nuova se si ritiene che la precedente disciplina ammetteva la disposizione delle aree, non impedita dalla presenza di usi civici, salva la relativa opponibilità a terzi.

Invero, anche a voler qualificare gli stessi usi civici alla stregua di diritti demaniali (*in re aliena*) non si può immaginare la trasmissione di tale carattere al bene cui tali diritti ineriscono. Ciò significa che il trasferimento della proprietà, qualunque sia la condizione del bene, dovrebbe essere neutra rispetto ad oneri e gravami di sorta, senza elisione dei diritti di terzi (di ogni genere) comunque opponibili ai nuovi aventi causa. In questo senso la dottrina ha sempre affermato l'alienabilità del bene con la permanenza del vincolo⁽³⁹⁾.

Il tema si pone a livello di legittimità costituzionale anzitutto per la divergenza tra due disposizioni della stessa legge del 2017, nonché, a mio avviso, per l'ulteriore contrasto con la legge del 1927; la lettera del richiamato art.3, lett. d), L.168-2017, porta infatti a ritenere che il proprietario, possa alienare il bene, solo previa liquidazione dell'uso civico.

³⁸ C. cost., sent. 152/2004, in www.cortecostituzionale.it.

³⁹ V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in AA. VV. *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 133.

Appare evidente che l'errore legislativo è consistito nel ritenere che la proprietà privata delle aree fosse elisa dalla presenza dell'uso civico su di essa gravante, sino a determinare l'indisponibilità del bene.

Soluzione insostenibile in quanto la generalizzazione del regime di inalienabilità appare contraddittoria rispetto alla corretta articolazione e necessaria differenziazione delle ipotesi che si è prima delineata. In particolare, mentre il comma 2, dell'art.3, distingue tra domini collettivi del demanio civico e domini collettivi su terre private, dall'altro assoggetta tutte le categorie di uso civico al regime di assoluta inalienabilità (art. 3, comma 3, L.168-2017).

Si aveva dunque una diretta contraddizione tra due disposizioni della stessa L. 168 del 2017:

- art. 3, comma 2, *(I beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico)* e

- l'art. 3, comma 3: *(Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale).*

Ciò in quanto il comma 3 riferisce ai beni patrimoniali di diritto privato la condizione del demanio civico a fronte del comma 2 che invece li esclude dal patrimonio o demanio civico.

Entrambe le disposizioni sono tecnicamente errate e contraddittorie.

Contraddizione palesata dalla Corte costituzionale che considera vigente l'istituto della liquidazione (e della modifica di destinazione d'uso) di cui alla legge del 1927⁽⁴⁰⁾.

Nel caso posto all'attenzione della Consulta, i tecnici incaricati in sede di pignoramento⁽⁴¹⁾, rilevavano che gli immobili oggetto della procedura erano gravati proprio da usi civici non liquidati («ghiandare» e «spigare») e che la procedura di affrancazione non era stata ultimata. Il Comune, con il certificato di destinazione urbanistica, confermava la presenza di usi civici, specificando che i beni non ricadevano nel demanio civico. Il compendio immobiliare veniva posto in vendita e aggiudicato.

Nelle more entrava in vigore la legge 20 novembre 2017, n. 168 («Norme in materia di domini collettivi») e la questione veniva rimessa alla Corte.

Il remittente richiamava la giurisprudenza di legittimità che, muovendo dalla nozione di “*proprietà collettiva*”, assimilava le ipotesi di dominio collettivo al demanio⁽⁴²⁾, giungendo ad affermare la non espropriabilità e l'incommerciabilità dei beni gravati da usi civici, assimilandoli (tutti) ai beni demaniali; prevale, in questa prospettiva, l'interesse pubblico (uso civico) con conseguente divieto

⁴⁰ In base alla legge del 1927 gli usi civici in re aliena possono essere liquidati in tre modi:

- per scorporo, attuata attraverso l'attribuzione «in compenso dei diritti civici» di una porzione del terreno (artt. 5 e 6);
- mediante pagamento di un canone enfiteutico, ove i terreni abbiano ricevuto «sostanziali e permanenti miglorie» o si tratti di «piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie» (art. 7, primo comma);
- tramite affrancazione invertita (nelle ex province pontificie), che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l'intero fondo al dominio (art. 7, secondo comma).

⁴¹ Art. 173-bis disp. att. c.p.c.

⁴² Cass., 12 ottobre 1948, n. 1739 in CED Cassazione; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690; Cass. 8 novembre 1983, n. 6589 in CED Cassazione; Cass. 28 settembre 1977, n. 4120, in Riv. Not., 1978, 874; Cassazione 15 giugno 1974, n. 1750, in Rass. Avv. dello Stato, 1974, 1408.

di esecuzione forzata sul bene⁽⁴³⁾ e nullità degli atti di trasferimento, per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa⁽⁴⁴⁾.

Invero, l'art. 3, comma 2, L. 168/2017, non ricomprende i beni di cui alla lettera d) nel «*patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico*»; esclusione poi contraddetta dal successivo comma 3 (dello stesso art.3) che assimila le due ipotesi dal punto di vista della relativa indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro- silvo- pastorale.

La previsione dell'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici appare allo stesso giudice *a quo* lesiva della proprietà sancita dall'art. 42 della Costituzione, soprattutto per le terre gravate alla data di entrata in vigore della legge n. 168/2017.

Il Tribunale contesta l'equiparazione del regime giuridico delle terre private gravate da uso civico a quello previsto per i domini collettivi costituenti il demanio civico in quanto essa finisce per svilire il contenuto del diritto di proprietà pienamente condizionato dal procedimento di legittimazione.

Di contro, può essere considerato diritto vivente l'orientamento della Cassazione, (sez. III, civ. – 28/09/2011, n. 19792), che esclude l'esecuzione forzata su «beni del demanio civico», desumendone «che nella disciplina antecedente alla legge 168/17 non vi fosse una preclusione al pignoramento delle terre private gravate da usi civici in quanto le stesse non appartengono al demanio civico»⁽⁴⁵⁾.

È questo il passaggio interpretativo che alimenta i dubbi sulla legittimità costituzionale della disciplina del 2017. Dubbi che il Tribunale di Viterbo avanza rilevando il contrasto della richiamata disciplina con gli artt. 3, 24 e 42 Cost.

Con riferimento all'art.3, Cost., si rileva che la disciplina in questione assimila ingiustamente situazioni giuridiche differenti. L'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, assoggetterebbe infatti al medesimo regime (di inalienabilità) sia la proprietà privata gravata da usi civici, di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), della predetta legge, sia i domini collettivi costituenti il demanio civico ex art. 3, comma 2 della legge n. 168/2017.

Ebbene, se per il demanio civico, l'inalienabilità sarebbe giustificata per la titolarità pubblica del bene, la stessa limitazione non appare estensibile alle terre private gravate da uso civico. Ciò, soprattutto perché, la relativa alienazione non determina alcuna cessazione del diritto di uso civico.

Si ha una contraddizione interna alla stessa legge, in quanto al comma 2 dell'art. 3, ribadisce la differenza tra domini collettivi costituenti il demanio civico e terre private, dall'altro sottopone entrambe le tipologie al regime di inalienabilità (art. 3, comma 3).

⁴³ Cass. sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792, con nota di Baffa Costantino Francesco, Beni civici non assoggettabili ad esecuzione forzata, per i quali non interviene nessuna sdemanializzazione di fatto, a seguito del mancato uso, in *Dir.Giu.Agr.Ali.Amb.*, 2012, 702.

⁴⁴ Cass. 3 febbraio 2004, n. 1940, con nota di Rumolo, Usi civici e validità del contratto, in *Not.*, 2005, 135; Cass. 22 novembre 1990, n. 11265, in *Foro It.*, 1990, 3396. Sulla possibilità di espropriazione per pubblica utilità di terreni gravati da usi civici, cfr. Cass. civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460, in *Europa e diritto privato*, 2023, 413, con commento di G. Agrifoglio, "Fossili giuridici viventi". *alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460*, cit.

⁴⁵ Nello stesso senso, C. Cass., sez. II, civ., ord. 22 gennaio 2018, n.1534.

La conseguenza è che il proprietario (debitore) di un bene gravato da uso civico *in re aliena* non potrebbe utilizzare il fondo neanche a fini di garanzia., essendo lo stesso, sostanzialmente pubblico. Il Tribunale di Viterbo, rimettente, sottolinea in questo senso che la normativa censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost., in relazione al diritto di difesa a garanzia dei propri diritti soggettivi, ivi comprese le prerogative connesse alle azioni esecutive (C. cost. sent. n. 225 del 2018, n. 198 del 2010).

Lo stesso Tribunale di Viterbo, ipotizzando la violazione dell'art. 42, Cost. (proprietà privata), considera tale regime non proporzionato rispetto alle esigenze connesse alla tutela degli usi civici che non richiederebbe una siffatta compressione del diritto di proprietà sino al sostanziale divieto di circolazione.

In questo senso, la funzione sociale della proprietà verrebbe garantita dalla permanenza del diritto di uso civico che risulta neutro e indifferente a qualsiasi atto dispositivo. Di contro, il divieto di esecuzione forzata sul bene, finirebbe per sottrarre al proprietario e ai creditori una parte consistente del contenuto del diritto di proprietà oltrepassando quanto a tal fine necessario e sufficiente.

Tale regime, in quanto introdotto dalla legge del 2017, determinerebbe una sostanziale "espropriazione", privando i proprietari delle terre gravate da usi civici, di una facoltà riconosciuta in precedenza, senza prevedere alcun indennizzo.

La compressione del diritto di proprietà gravato da usi civici, in virtù della legge n. 168 del 2017, determinerebbe una irragionevole grave riduzione dei diritti del proprietario e dei creditori, non necessario alla protezione dei valori tutelati dalla legge.

Avanti la Corte costituzionale, la difesa erariale sostiene l'assoluta impignorabilità dei beni gravati in quanto la presenza dell'uso civico renderebbe il bene sottostante soggetto al regime della demanialità; regime considerato vigente, ancor prima della legge del 2017 come dimostrano i richiamati orientamenti della Cassazione⁽⁴⁶⁾.

8. Le conclusioni della Corte costituzionale

La Consulta⁽⁴⁷⁾ dichiara dunque contraria alla Costituzione l'art. 3, comma 3, cit. nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati al comma 1, non esclude dal regime di incommerciabilità le terre in mano privata, sulle quali vengono tuttora esercitati usi civici non liquidati.

In sintesi, confermata l'attuale vigenza della normativa del 1927, il peculiare regime giuridico dei beni collettivi previsto dall'art. 3, comma 3, riguarda non solo i diritti civici, ma anche i diritti reali, perché ciò che rileva è la destinazione civica del bene.

Nondimeno, i così penetranti limiti fissati, pur astrattamente giustificabili in nome degli interessi generali - ambientali e paesaggistici - sottesi alla tutela del patrimonio civico, non superano, secondo la Consulta, il *test* di ragionevolezza, dal momento che, prima della liquidazione, quelle finalità sono garantite dalla degli stessi usi civici, che dovrebbero assicurare la conservazione dei valori paesistico- ambientali.

⁴⁶ Cass. Sent. n. 19792 del 2011 e ord. n. 1534 del 2018

⁴⁷ C. cost. 119/2023.

Da un lato, infatti, i diritti di uso civico sono connotati da inerenza e assolutezza e circolano assieme al fondo; dall'altro, in forza dell'art. 142, comma 1, lett. h) del D.lgs. 42/04 (cd. codice dei beni culturali e del paesaggio), le stesse aree sono sottoposte a vincolo paesaggistico *ex lege*, a prescindere dalla titolarità formale e dalle vicende circolatorie. Anzi, tale vincolo si mantiene, come la stessa Corte sottolinea, anche sulle terre liberate dagli usi civici e sulle terre sdemanializzate (*ex art. 3, commi 6 e 8-quater*); ciò che significa che il legislatore assegna al citato vincolo la funzione di preservare i profili del paesaggio connessi alla presenza degli usi civici e del demanio civico.

Se dunque il regime "vincolistico" è la scelta principale, proporzionata e adeguata al valore sociale della proprietà e alla realizzazione del fine pubblico, il regime di non alienabilità si dimostra sproporzionato, comportando un irragionevole *vulnus* al diritto dominicale con conseguente violazione degli artt. 3 e 42 Cost., dal momento tali risultati non sarebbero minimamente intaccati dalla circolazione della proprietà privata gravata da usi civici non liquidati.

In questa prospettiva il richiamato art.3, comma 3, L.168-2017, integra una legge-provvedimento che colpisce, in modo generalizzato, beni diversi senza ragionevole differenziazione e in mancanza di adeguato supporto istruttorio.

È come se uno dei limiti (o "vincoli") diventasse l'unico diritto presente sul bene nel senso di elidere formalmente e sostanzialmente la proprietà, senza nemmeno prevedere un'indennità con la quale il creditore potrebbe essere ristorato.

Si avrebbe in tal modo anche la violazione dell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo in base al quale «*ogni individuo ha diritto di avere una proprietà personale o in comune con altri. Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà*».

Per quanto riguarda le terre private gravate da usi civici, l'inalienabilità - sancita per la prima volta dalla legge del 2017 - appare perciò contraria all'art. 42, Cost. in quanto il creditore rimane sfornito di qualsivoglia tutela: non può espropriare il bene, né avviare la liquidazione degli usi civici che rimane prerogativa esclusiva del debitore proprietario (verosimilmente privo di interesse ad espletarla).

La sentenza della Corte consente dunque di considerare con rinnovata attenzione il regime dei domini (*rectius* "diritti") collettivi non appartenenti al demanio civico, rispetto ai quali le ragioni della tutela non possono tradursi nella sostanziale elisione del diritto di proprietà (sottostante), con divieto di alienazione e circolazione. Pena l'incostituzionalità della legge.

9. Le innovazioni della D.L. 77/2021. La quadratura del cerchio?

Gli interventi della Corte Costituzionale su alcune leggi regionali hanno spinto il legislatore nazionale a intervenire sul regime dei beni pubblici gravati da usi civici. In particolare, il D.L. n. 77/2021 (convertito con L. n. 108/2021) ha novellato la legge n.168 del 2017, introducendo tre ulteriori commi all'articolo 3 (da *8-bis* a *8 quater*).

Le nuove disposizioni (nazionali) – a ben guardare - riprendono, con alcuni aggiustamenti, la questione principale affrontata dalle leggi regionali che avevano cercato soprattutto di agevolare la sdemanializzazione e i mutamenti di destinazione d'uso delle aree definitivamente trasformate e perciò inidonee alla fruizione civica.

L'intervento legislativo del 2021 si propone perciò di risolvere la principale questione che si frappone alla progressiva e, da tempo, auspicata sistemazione dei terreni pubblici gravati da uso

civico, ma ormai irrimediabilmente trasformati: si pensi all'assai ridotto regime circolatorio, all'onerosità procedimentale della “*sclassificazione*” e conseguente mutamento di destinazione d'uso e alla richiamata impossibilità di intervento del legislatore regionale nel quadro costituzionale di riparto delle competenze.

La novella appare di particolare rilevanza nella misura in cui prevede la sdemanializzazione delle aree che hanno irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione, precedente all'agosto del 1985 (L.8/8/1985).

Il legislatore ammette in qualche modo (anche se solo parzialmente) che il vincolo *ex lege* non poteva essere retroattivo e non poteva perciò conformare aree che, già nel 1985, avevano perduto le caratteristiche del terreno agrario, boschivo o pascolativo, a causa di una “*oggettiva trasformazione*”. Con la conseguenza che, in tal caso, la “nuova” destinazione (purché legittima), prevale; ciò con alcune importanti specificazioni e temperamenti.

Il fulcro attorno al quale ruota la nuova disciplina è dunque la condizione di “*accertata e irreversibile trasformazione del fondo*”, presupposto per l'attivazione dei nuovi istituti. In questo senso, le regioni possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni formalmente appartenenti al demanio civico, che siano però tale condizione.

Ciò significa che, qualora le aree (pubbliche) gravate da usi civici risultassero non più idonee a soddisfare la destinazione cui erano preordinate, gli enti locali potranno autorizzare il trasferimento o la permuta con altre aree aventi caratteristiche equivalenti, eventualmente appartenenti al patrimonio disponibile.

Le condizioni cui il legislatore sottopone tali trasferimenti e permuta sono tuttavia stringenti⁽⁴⁸⁾. Si richiede infatti che le aree in questione:

- abbiano perso irreversibilmente la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi, per oggettiva trasformazione prima della legge 8 agosto 1985, n. 431;
- siano utilizzate in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;
- non siano state trasformate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

Si muove dal presupposto fondamentale che l'uso civico sia di fatto scomparso già nel 1985. In questo caso, la Corte accetta la “*sdemanializzazione regionale*”, sul presupposto della mutazione legittima delle destinazioni dei terreni.

Operazione che appare tecnicamente corretta in quanto la condizione giuridica del demanio si lega ad una situazione di fatto, rispetto alla quale la legge o eventuali atti amministrativi hanno valenza meramente dichiarativa.

In questa prospettiva le leggi regionali censurate ben potevano dettare regole sull'accertamento o “*verifica*” della demanialità, avendo le regioni stesse la competenza amministrativa in materia⁽⁴⁹⁾.

⁴⁸ Sul punto, M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2002 (fac.1) 37, che sottolinea la eccessiva restrizione della portata delle nuove previsioni.

⁴⁹ M. Velletti, *Demanio marittimo: inizio e cessazione della demanialità*, Consiglio Nazionale Notariato, *Studio* n. 1686 del 1997, in <https://notariato.it/wp-content/uploads/1686.pdf>.

La nuova legge riapre perciò il procedimento di verifica in ordine alla irreversibile trasformazione del bene, con l'ulteriore verifica in ordine alla compatibilità urbanistica e paesaggistica della situazione di fatto esistente. Con la precisazione che neanche la sdemanializzazione cancella il vincolo paesaggistico, a conferma del fatto che quest'ultimo non incide sulla proprietà e sopravvivere anche quando l'uso civico si trasferisce.

Ciò a condizione che tali diritti *in re aliena*, di per sé inalienabili e inusucapibili, abbiano avere una corrispondente riparazione attraverso il "*trasferimento*" del diritto di uso civico su un'altra area che abbia congrue caratteristiche formali e sostanziali.

Nelle aree originarie, la sdemanializzazione di fatto, si tramuta in sdemanializzazione di diritto, mentre le nuove aree vengono formalmente ricondotte al demanio con chiara presenza degli usi civici⁽⁵⁰⁾.

I diritti di uso civico (di fatto già annullati dall'irreversibile trasformazione) devono essere "*ripristinati*", per equivalente, mediante individuazione di terreni con pari valore ambientale, appartenenti al patrimonio disponibile dei Comuni o delle Regioni (o Province autonome).

Le relative aree passano dal regime patrimoniale (commerciale) a quello demaniale e sono soggette al vincolo paesaggistico che resta presente anche nelle aree sdemanializzate (comma 8 *quater*).

Spetta dunque alle Regioni, sulla base della legge statale, realizzare questa nuova ricognizione e sistemazione. Alle stesse compete la possibilità di "autorizzare" trasferimenti e permuta in presenza delle indicate condizioni.

La legge del 2021 è stata accolta con favore dalle Regioni in quanto la novella legittima le normative regionali che non erano state ancora contestate e in qualche modo "*legittima*" anche quelle annullate dalla Corte costituzionale.

10. Le conseguenze della novella sulle leggi regionali e sull'attività notarile

La richiamata soluzione legislativa nazionale aiuta a ritornare sul problema delle conseguenze connesse alle sentenze costituzionali di annullamento delle leggi regionali.

Sul punto, si è affermata la tesi della nullità dei provvedimenti amministrativi adottati sulla base di leggi regionali dichiarate incostituzionali.

In senso contrario, si ritiene piuttosto che tali atti siano semplicemente annullabili con la conseguenza che – a seguito della dichiarazione di incostituzionalità - potranno essere oggetto di autotutela, qualora ne ricorrano i relativi presupposti, e dunque considerando il tempo trascorso e il legittimo affidamento risposto dagli interessati⁽⁵¹⁾.

⁵⁰ Sul problema della sdemanializzazione dei terreni gravati da uso civico, cfr. Cass. 28-9-2011, n. 19792, secondo la quale un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata; ciò sulla base della assimilazione al regime giuridico del demanio; cfr. App. Roma 21-4-1992, secondo la quale "*i beni del demanio civico universale sono espropriabili per pubblica utilità solo se previamente sdemanializzati*"; sul punto, cfr. C. cost. 11-7-1989, n. 391, www.cortecostituzionale.it, che si concentra sulla possibilità di includere in un parto naturale terreni appartenenti al demanio civico comunale.

⁵¹ C. Stato sent.993 del 2014.

La certezza dei rapporti giuridici e il regime di efficacia degli atti amministrativi induce a propendere per questa seconda ricostruzione in base alla quale gli atti amministrativi fondati su una legge successivamente annullata dalla Corte costituzionale sono semplicemente annullabili. Con la conseguenza che l'eventuale annullamento potrebbe riguardare soltanto i provvedimenti ancora *sub iudice* e i rapporti pendenti e non esauriti, non potendosi travolgere l'attività amministrativa a valle⁽⁵²⁾, né tantomeno, le compravendite e gli atti notarili adottati sulla base dei suddetti provvedimenti, a loro volta basati sulla legge regionale, solo successivamente annullata.

Come recentemente rilevato⁽⁵³⁾, il provvedimento amministrativo costituisce effetti che, scaduti i termini per l'impugnazione, si consolidano e non sono più reversibili. Lo stesso può dirsi per l'atto notarile di autonomia privata che costituisce effetti innovativi che innovano in modo istantaneo le situazioni giuridico soggettive che possono essere considerate diritti quesiti.

Non si può infatti ritenere che la pronuncia di incostituzionalità travolga *ex post* due livelli ordinamentali a valle delle leggi annullate: i provvedimenti e i successivi atti pubblici che innovano in modo stabile le situazioni giuridiche soggettive.

Non convince nemmeno la tesi che afferma il dovere di rimuovere gli atti amministrativi adottati in esecuzione della legge annullata ("autotutela obbligatoria"). Opinione che sostanzialmente contraddice i canoni ispiratori dell'autotutela amministrativa che, per una serie di ragioni sistematico-ordinamentali, non può mai essere considerata obbligatoria o doverosa, se non a costo di negarne il fondamentale carattere discrezionale legato al temperamento tra la cura concreta dell'interesse pubblico e la tutela dell'affidamento.

L'ordinamento sarebbe così posto in una condizione di assoluta precarietà, allontanato dai principi generali del diritto, dalla teoria dell'invalidità delle leggi, degli atti amministrativi e dei negozi giuridici privati.

Conclusioni che trovano conferma nella sentenza della Corte costituzionale n.10 del 2015⁽⁵⁴⁾, che considera non retroattive le sentenze di accoglimento ritenute non in grado di travolgere le

⁵² Cons. Stato, n. 1984 del 2021; C. Stato sent. 5012 del 2015: *La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma rileva anche nei processi in corso, ma non incide sugli effetti irreversibili già prodottisi, in quanto la retroattività degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità incontra un limite negli effetti che la stessa, ancorché successivamente rimossa dall'ordinamento, abbia irrevocabilmente prodotto qualora resi intangibili dalla preclusione nascente o dall'esaurimento dello specifico rapporto giuridico disciplinato dalla norma espunta dall'ordinamento giuridico oppure dal maturare di prescrizioni e decadenze ovvero, ancora, dalla formazione del giudicato*. Analogamente, Conferma T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, nn. 944 e 945 del 2014.

⁵³ Sul punto, M. Ruotolo, *Sull'alienabilità delle terre di proprietà dei privati gravate da usi civici*, studio approvato dalla Commissione studi pubblicistici del CNN il 6-3-2024, che richiama un passaggio significativo di C. Cost. sent.249 del 2023, nel quale la Consulta sembra presupporre che il provvedimento amministrativo non impugnato costituisca effetti definitivamente consolidati e perciò non travolgibili dalla eventuale successiva sentenza costituzionale.

⁵⁴ Per l'ampio dibattito sull'efficacia "retroattiva" delle sentenze della Corte Costituzionale, R. RUOTOLO, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla cd. Robin Tax*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 476 ss.; A. ANZON, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento*, in *Giur. Cost.*, 2015, 67 ss.; R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum Quad. Cost.*, 27.4.2015; P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale "differita" tra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, 389 ss.; R. ROMBOLI, *L'obbligo per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum Quad. Cost.*, 6.4.2015; F. GABRIELE – A.M. NICO, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per dare ai poveri" alla legittimità di "chi ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; E. GROSSO, *Il governo*

«situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza del diritto e dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966).

Il principio della retroattività dell'annullamento della legge «vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). Nello stesso senso va la richiamata dottrina che critica le tesi sull'efficacia travolgente dell'annullamento delle leggi⁽⁵⁵⁾.

I diritti acquisiti sulla base di una legge, debbono essere dunque considerati “quesiti” una volta che sia trascorso l'ordinario termine per l'impugnazione degli atti amministrativi, e senza che si possa configurare la sussistenza di un'autotutela doverosa *sine die*.

11. La sdemanializzazione regionale dei tratturi molisani nella sentenza della Corte Costituzionale, 27/07/2023, n.163

Recentemente, la Corte costituzionale sembra aver seguito un'impostazione parzialmente differente in tema di diritti demaniali *in re aliena*, con riferimento alla legge regionale del Molise [art. 6, comma 11, lett. b) e c), L. R. 23-5-2022, n. 7] che prevedeva l'alienabilità dei tratturi «irrimediabilmente compromessi» per opera dell'uomo⁽⁵⁶⁾. La legittimità costituzionale della normativa molisana si collega – anche in questo caso - all'avvenuta (e precedente) perdita della condizione di demanialità, a sua volta determinata dalla modifica sostanziale della condizione del bene, uscito (di fatto e di diritto) dalla categoria “bene culturale”. Per sottolineare il rilievo della

degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?, in *Giur. Cost.*, 2015, 79 ss.; F. Ghera, *La “retroattività” delle sentenze di accoglimento in un'interessante pronuncia della Cassazione*, in *AIC*, fasc. 1-2017 c. st

⁵⁵ In questo senso, F. Gerbo, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività anche alla luce dell'art. 63-bis L. 108 del 29 luglio 2001*, in *Giur. It.*, 1826; M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare, Il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, fasc. 1/2023, 82 ss.; M. Imbrenda, *Gli effetti delle pronunce di incostituzionalità sui contratti di trasferimento di immobili con vincolo di uso civico*, *Studio del Consiglio Nazionale del Notariato*, n. 25-2023/C, 5, che sottolinea il ruolo del notariato nel sistema ordinamentale giuridico: “il notariato, investito del ruolo istituzionale di presidio di sicurezza del sistema che assolve anche attraverso un'attività di supplenza rispetto alla insufficiente e ambigua formulazione della legge”. M. D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993, p. 19 s.

⁵⁶ Sulla condizione giuridica dei “tratturi”, cfr. l'art. 1 del R.D. 30.12.1923 n. 3244, che stabilisce “i tratturi di Puglia e le trazzere di Sicilia continuano ad essere di demanio pubblico dello Stato e passano dalla dipendenza diretta del Ministero delle finanze a quella del Ministero delle politiche agricole e forestali”; quelli (e quelle) non più utilizzati o non più utili, potrebbero essere oggetto di alienazione agli enti pubblici locali per la trasformazione in strade ordinarie o vicinali in base all'art. 3 e ss. R.D. 3244/1923); sulle “trazzere” in Sicilia, cfr. T.A.R. Palermo, sez. II, 21/10/2009, n.1683, in *Dir. e giur. agr.* 2010, 5, 354. Tratturi e trazzere hanno dunque funzionalità e caratteristiche analoghe e sono state disciplinate dal r.d. 29 dicembre 1927 n. 2801 (regolamento per l'assetto definitivo dei tratturi e delle trazzere). In particolare, il Demanio Trazzerale comprende le “Regie Trazzere” della Sicilia: strade a fondo naturale già utilizzate per il trasferimento degli armenti dai pascoli invernali delle pianure ai pascoli estivi delle montagne. Già demanio pubblico dello Stato, esse sono state assegnate alla Regione in forza dell'articolo 32 dello Statuto Regionale speciale. Cfr. altresì T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 18/04/2002, n.997, in *Foro amm. TAR*, 2002, 1410 (s.m), che spiega come le regie trazzere ricevevano una specifica disciplina, proprio in virtù della storica esigenza di assicurare l'esenzione da qualsiasi pretesa per il passaggio di armenti, lungo altrui territori.

decisione ricordiamo anche che i tratturi, sono considerati sottoposti al vincolo archeologico di cui al d. lg. 42/2004⁽⁵⁷⁾.

Tale disciplina non è considerata in contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost., in quanto si presuppone la definitiva modifica della condizione fattuale del bene, tale per cui gli ex tratturi non più riconducibili alla categoria ("*bene culturale*"), si sdemanializzano *ex lege* e diventano, per ciò stesso alienabili. La sentenza sottolinea d'altra parte l'esigenza di rispettare il procedimento delineato che passa per l'adozione di appositi piani di alienazione volti anche all'accertamento della condizione dei luoghi interessati.

Questi ultimi sono redatti sulla base delle domande avanzate dai soggetti (pubblici e privati) interessati e contengono l'elenco degli acquirenti, i prezzi di vendita e una relazione generale di accompagnamento. Essi sono predisposti dalla Giunta e approvati dal Consiglio regionale, con successiva sclassificazione dei suoli.

Le aree sono acquistate dagli enti pubblici territoriali (che hanno una sorta di prelazione) o dai privati che risultino possessori «*sulla base di titolo legittimo*».

La soluzione favorevole alla legge regionale molisana si collega, a mio avviso correttamente, alla sdemanializzazione o sclassificazione, di cui all'art. 12, comma 2, cod. beni culturali, secondo cui «*[i] competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1*», ossia dei «beni culturali». Il successivo comma 4, stabilisce poi che: «*qualora nelle cose sottoposte a verifica non sia stato riscontrato l'interesse di cui al comma 2, le cose medesime sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo*», ciò che aprirebbe la strada alla possibilità di alienazione (artt. 53 e 54, cod. bb. cultt.).

In questo modo, la Corte segue il precedente orientamento in base al quale era stata considerata legittima la legge pugliese sui tratturi⁽⁵⁸⁾ che consentiva la sdemanializzazione previo accertamento da parte della Soprintendenza sulla perdita irreversibile dell'originaria consistenza dei tronchi in questione; ne consegue l'assenza di interesse archeologico, con sdemanializzazione e possibile alienazione del bene.

12. Alienazione e permuta delle aree già gravate da usi civici nella Regione Sardegna

Le ipotesi richiamate forniscono una chiave di lettura dell'intervento legislativo del 2021 che ha consentito alle Regioni di adottare atti di indirizzo volti a disciplinare i procedimenti amministrativi di alienazione e permuta delle aree originariamente gravate da usi civici⁽⁵⁹⁾.

⁵⁷ Sulle "trazzere" siciliane, cfr. altresì Cass.civ., sez. I, 13/02/2003, n. 2144, in *Giust. civ. Mass. 2003*, 322; per il testo integrale, cfr. www.deiure.it; sulle trazzere siciliane cfr. altresì T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. I, 15/06/1993, n.615, che analizza il procedimento di accertamento della condizione demaniale delle stesse.

⁵⁸ Corte Cost. sent. 388 del 14 ottobre 2005.

⁵⁹ Del. Giunta Regionale Sardegna, n. 48/15 del 10-12-2021, *Atto di indirizzo interpretativo e applicativo per la gestione dei procedimenti amministrativi relativi agli usi civici di cui alla L.R. n. 12/1994, alla L. n. 766/1927 e alla L. n. 168/2017*, in *Buras* n.36 del 2022.

La nuova disciplina è considerata immediatamente precettiva di talché viene applicata anche in mancanza dei Piani regionali di valorizzazione e recupero delle terre civiche.

Secondo le Linee guida della Regione Sardegna n. 48/15 del 10-12-2021, il procedimento amministrativo di alienazione/permuta, inizia su istanza del Comune, quale Ente esponenziale dei soggetti titolari dei diritti di uso civico ricadenti sui terreni oggetto di autorizzazione.

L'istanza deve essere corredata dalla previa deliberazione del Consiglio comunale con la quale l'ente, approva l'alienazione, indicando le ragioni poste a fondamento e cioè chiarendo i vantaggi e i benefici per i cittadini titolari del diritto di uso civico.

La delibera dovrebbe specificare la superficie ed i dati catastali dei terreni interessati, chiarire se il trasferimento ha ad oggetto terreni di valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile del Comune, secondo quanto previsto dalla legge.

È necessario anche predisporre una "Relazione tecnico-amministrativa" che attesti le condizioni richiamate, ivi compresa l'irreversibile perdita della conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della L. n. 431/1985. In caso di opere e manufatti, occorre attestare che le stesse sono state autorizzate dall'amministrazione comunale.

Si richiede poi che la nuova destinazione sia conforme agli strumenti di pianificazione urbanistica e che le terre in questione non siano state trasformate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

Il tutto corredato dalle planimetrie e dalle visure catastali di tutti i terreni interessati, nonché eventualmente dal relativo frazionamento, se necessario.

Chiude il cerchio il sistema di pubblicità e partecipazione al procedimento comunale.

Ricevuta l'istanza, il Servizio regionale verifica la completezza e l'adeguatezza della documentazione prodotta, richiede eventualmente altra documentazione integrativa. La stessa Regione verifica, nel merito, le condizioni e prescrizioni previste dai commi 8 *bis*, 8 *ter* e 8 *quater*, del novellato art.3, L.168/2017, e decide sull'istanza.

La determinazione dirigenziale è notificata, tramite PEC, al Comune istante, per la sua pubblicazione nell'Albo Pretorio.

Dopo la deliberazione comunale, si procede alla pubblicazione nel BURAS. e nel sito web istituzionale della Regione e all'aggiornamento dell'inventario delle terre civiche.

13. Conclusioni

La novella introdotta con D.L. n. 77 del 2021 (e s.m.i.) conferma la distinzione tra usi civici *in re aliena* e demanio civico. In quest'ultimo caso, il contenente (terreno) e il contenuto (uso civico) hanno la stessa natura pubblica (sostanzialmente demaniale).

Nella prima ipotesi, invece, il diritto civico inerisce al bene privato che, di per sé, è commerciabile, fermi restando i limiti generali e speciali che gravano sulla proprietà, e che sono opponibili ai terzi.

Per comprendere la coerenza del quadro ricostruttivo che si propone, occorre dunque ribadire che gli usi civici su beni privati hanno natura quasi- demaniale e sono perciò inalienabili, inusucapibili e opponibili a qualsiasi avente causa. Essi non possono essere soppressi di fatto o sdemanializzati.

Si tratta perciò di diritti assimilabili a quelli “*demaniali su beni altrui*” che, in quanto tali, possono essere considerati soggetti al regime giuridico di cui all’art. 825 c.c.⁽⁶⁰⁾; senza spossessamento in danno del proprietario⁽⁶¹⁾. Sono numerose e conosciute le ipotesi di questo genere, a partire dalle servitù di uso pubblico, di passaggio e di via alzaia, ecc. che non contraddicono la natura privata dei beni su cui gravano e non rendono il bene inalienabile, salva l’opponibilità ai terzi dell’uso civico in essi presente.

Il “*quid proprium*” dei diritti di uso pubblico, contemplati dall’art. 825 c.c., è quello di essere costituiti su beni privati per il conseguimento di fini di pubblico interesse, corrispondenti a quelli cui servono i beni demaniali; il relativo regime, pur essendo facoltà diversa dalla proprietà, è perciò quello del demanio⁽⁶²⁾.

Diritti indisponibili ed imprescrittibili⁽⁶³⁾ che non possono essere usucapiti e che non si estinguono per mancato uso⁽⁶⁴⁾. Condizione assimilata al “*demanio*” con conseguente opponibilità ai terzi anche in mancanza di trascrizione⁽⁶⁵⁾.

Il legislatore del 2017 correttamente include gli usi civici *in re aliena* tra i domini collettivi (anche se non consistono nella “*proprietà*” del bene) e giustamente li considera inalienabili, inusucapibili, ecc.

L’errore, censurato dalla Corte costituzionale, stava nel riferire (o indebitamente estendere) tale regime alla proprietà sottostante. Errore non ripetuto in altre disposizioni che invece distinguono correttamente tale ipotesi.

In questo senso, va precisata l’affermazione secondo cui i beni “*privati*” di cui alla lettera d) dell’art. 3, L.168/2017, non costituiscono patrimonio dell’ente collettivo. In questo modo si prova troppo in quanto anche gli usi civici *in re aliena* fanno parte dei domini collettivi, senza che tale condizione si estenda alle terre che li contengono.

Il dominio collettivo è perciò da riferire anche ai diritti di uso civico *in re aliena* senza tuttavia confonderli con le “*terre sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non*

⁶⁰ In questo senso, M. Vaccarella, *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, Bologna, 2008, 7: “*Questi beni si sono conservati, anche se talora modificati, fin ai nostri giorni e continuano ad essere protetti da un regime pubblico che li assimila (anche se non li identifica) ai beni demaniali veri e propri; anche per essi attualmente, come per altri beni pubblici, è determinante l’assolvimento di una funzione, di una utilità pubblica da assolvere*”.

⁶¹ Molto importanti le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza della Cassazione sulle valli da pesca nella laguna veneta; cfr. Cass., SS.UU., 14 febbraio 2011, n.1465: “*vale la pena ricordare che già il codice prevede espressamente, all’art. 825, la figura giuridica dei diritti demaniali su beni altrui; osserva questa norma che il regime del demanio pubblico si estende ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni quando essi sono costituiti per l’utilità di alcuno dei beni indicati negli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi*”. In tal modo vengono in evidenza le servitù pubbliche e i diritti di uso pubblico, quali le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive”; sulla questione, com’è noto, si è pronunciata anche la CEDU, con la sentenza del 23-9-2014 - ric. n. 46154/11 - *Valle Pierimpiè Società agricola s.p.a. c. Italia.*, in www.giustizia.it; cfr. altresì Cass. civ. SS.UU., 18-02-2011, n. 3937.

⁶² C. St., sez. V, 16/01/2017, n.97; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, n. 313 del 2016; Cass. civ. sez. II, 19/10/2021, n.28869, in CED Cassazione.

⁶³ Cass. civ. sez. trib., 30/09/2019, n.24264, in CED Cassazione.

⁶⁴ Cass. civ. sez. I, 08/02/2019, n.3788, in CED Cassazione; Cass. civ. sez. II, 14/05/2018, n.11676, in CED Cassazione.

⁶⁵ Cass. Civ. sez. II, 31/05/2019, n.15032, in CED Cassazione.

ancora liquidati"; ciò in quanto sulle "terre" (gravate da usi civici) il dominio collettivo è limitato ai diritti (utilità diverse dalla proprietà) di natura comunque "demaniale"⁽⁶⁶⁾.

Ciò significa che il termine "le terre" di cui alla richiamata lettera d), fa riferimento ai "diritti" di uso civico non liquidati e non anche alle aree sulle quali essi incombono. Diritti poi correttamente indicati come inalienabili in quanto demaniali, e cioè dotati delle caratteristiche di tale categoria. In questo modo anche l'individuazione dei domini collettivi è corretta in quanto essi comprendono sicuramente anche i diritti *in re aliena*.

Soluzione che poteva essere sposata dalla Corte costituzionale con una sentenza interpretativa che avesse specificato che la lettera d) si riferisce ai diritti ("demaniali") di uso civico e non alle "terre" (generalmente private) su cui essi gravano⁽⁶⁷⁾. Lettura costituzionalmente orientata che avrebbe evitato la conclusione secondo cui la legge del 2017 ha sostanzialmente espropriato le aree private gravate da usi civici trasformandole in demanio civico⁽⁶⁸⁾.

La difficile opera di sistemazione è giunta ad un punto importante. La novella ha preso atto della irreversibile trasformazione di alcuni fondi ed ha perciò previsto la sdemanializzazione dei fondi trasformati e la "demanializzazione" delle nuove aree conformate agli usi civici trasferiti.

La nuova legge ribadisce poi che gli usi civici debbono essere comunque "recuperati" su altre aree che ne subiscono il relativo limite e vincolo. Ciò con legge statale in modo da superare i rilievi della Consulta sul punto.

Tale conclusione consente di concludere nel senso della validità degli atti di trasferimento di beni privati gravati da usi civici. Tale risultato appare incontestabile dal momento che la presenza di usi civici non può mutare il bene in "demanio civico", rendendolo di conseguenza inalienabile. Ferma restando l'opponibilità ai terzi (*ab aeterno*) del suddetto uso civico.

Va da sé che non può essere condiviso l'orientamento della Cassazione che considera inalienabili (e inalienabili) non soltanto gli usi civici, ma anche i terreni e le aree private su cui essi gravano, ciò sull'assunto (non sussistente) che qualsiasi alienazione o trasferimento che determini la violazione del vincolo di destinazione d'uso legato all'uso civico⁽⁶⁹⁾. Affermazione priva di supporto normativo nonché contraddetta da numerose disposizioni della stessa legge 168-2017. Interpretazione finalmente oggetto di censura costituzionale.

Sussiste ancora il problema degli elenchi, al quale la normativa regionale avrebbe dovuto dare una risposta, se non fosse stata colpita dalla giurisprudenza costituzionale che, anche sulla base della

⁶⁶ Il presente scritto evita, volutamente, di affrontare le questioni che attengono alla qualificazione in termini "demaniali" dei domini collettivi. Il presente lavoro presuppone semplicemente che il regime in questione, anche se non formalmente demaniale, ne condivide quasi integralmente il regime. La differenza, com'è noto, attiene alla titolarità che nel caso dei domini collettivi non può essere riferita allo Stato o agli enti territoriali diversi dal Comune. Sul punto, ampiamente, G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n.168, ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il dir. dell'economia*, 1-2019, 28; l'A. evidenzia che la nozione di "demanio civico" è un mero recupero di una vecchia terminologia, affiancata da quella di "patrimonio antico dell'ente collettivo" o "patrimonio civico". Definizioni, queste ultime, che appaiono più corrette in quanto dimostrano la natura patrimoniale dei diritti in questione.

⁶⁷ In questo senso, D. Bertani, *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, 2020, 179 e ss.

⁶⁸ Sul punto, M. Ruotolo, *Sull'alienabilità delle terre di proprietà dei privati gravate da usi civici*, studio approvato dalla Commissione studi pubblicistici del CNN il 6-3-2024.

⁶⁹ Cass. Civ., sez. III, 28/09/2011, n.19792, in *Dir. e giur. agr. aliment. e dell'ambiente*, 2012, 702; Tar Lazio, Roma, sez. II, 11/07/2018, n.7740.

legge del 2017, ha ricondotto le questioni amministrative nell'alveo della competenza statale. La svolta del 2017 allontana questo risultato nel momento in cui, secondo la lettura della Corte, sarebbe vietato alle Regioni di svolgere attività amministrativa in materia, ivi compresa la possibile ricognizione considerata lesiva della competenza statale.

La novella del 2021 (statale) prova adesso a riassegnare alle Regioni un ruolo di sistemazione attiva molto importante, su presupposti sistematici adeguati. Anche sulla base dei richiamati precedenti della Corte costituzionale sui tratturi, spetta adesso alle Regioni tornare ad autorizzare le alienazioni e le permutate sulla base delle proposte dei Comuni. Questi ultimi, d'altra parte, dovranno avviare il procedimento volto a verificare le condizioni previste dalla legge per la sdemanializzazione (*"accertata e irreversibile trasformazione"* anteriore alla legge 431/1985, conformità agli strumenti urbanistici, rispetto dei vincoli paesaggistici, ecc., comma 8 *bis*). Gli stessi Comuni dovranno individuare i terreni sui quali *"traferire"* gli usi civici; aree che devono essere dotate di *"superficie e valore ambientale equivalente"* (comma 8-ter) e che appartengono al patrimonio disponibile di comuni e regioni.

Le aree originariamente gravate (e *"liberate"*) rimarranno gravate dal vincolo paesaggistico ma potranno essere alienate o permutate con atto notarile. Le nuove aree gravate sono invece comprese nel demanio comunale e ricevono il *"trasferimento"* (in entrata) dei diritti di uso civico mediante atto privatistico che dovrà essere debitamente trascritto.

Sulla base della novella del 2021 le Regioni hanno adottato atti di indirizzo per la gestione dei procedimenti amministrativi di alienazione e permuta delle aree originariamente gravate da usi civici. Si considera tale nuova disciplina immediatamente precettiva di talché essa può essere applicata anche in mancanza dei Piani regionali di valorizzazione e recupero delle terre civiche.