

Alberto Germanò

**LA DISCIPLINA DEGLI USI
CIVICI-DOMINI COLLETTIVI
NELLA RICOSTRUZIONE DELLA
CORTE COSTITUZIONALE**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

OSSERVATORIO

IL PRECEDENTE

La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale

La sentenza n. 113/2018 della Corte costituzionale merita essere segnalata per quattro motivi. Innanzitutto la Corte torna a riesaminare il potere ufficioso del Commissario liquidatore degli usi civici, già da essa dichiarato di eccezionalità transitoria. In secondo luogo afferma che la natura dei beni in proprietà collettiva li fa appartenere all'ordinamento civile, mentre lo scopo della loro tutela paesaggistica li fa rientrare sotto la lett. s) del comma 2 dell'art. 117 Cost. e, quindi, ribadisce che la loro disciplina è assegnata alla competenza esclusiva dello Stato. In terzo luogo chiarisce il rapporto fra la nuova legge sui domini collettivi e la normativa della legge n. 1766/1927 con riguardo all'assegnazione a categoria dei beni civici, riconoscendo che gli artt. 11 e 12 della legge n. 1766/1927 non hanno più motivo di trovare applicazione in quanto oggi la quotizzazione dei terreni coltivabili è incompatibile con la conservazione ambientale dei domini collettivi. In quarto luogo dichiara l'illegittimità della legge della Regione Lazio n. 1/1986 sulla sostanziale trasformazione in allodio del demanio su cui erano state edificate costruzioni, peraltro condonate oltre i limiti previsti dalla legge nazionale di sanatoria degli abusi edilizi.

The ruling No 113/2018 of the Constitutional Court is worth mentioning for four reasons. First of all, the Court is once again reviewing the unofficial power of the Commissioner responsible for liquidating public-use authorisations, already declared by the Court to be of a transitional exceptional nature. Second, it states that the

nature of the goods in collective ownership is such that they are subject to civil law, while the purpose of their landscape protection is to fall within the scope of subparagraph 2, letter s) of Article 117 of the Constitution and, therefore, reiterates that their discipline is the exclusive competence of the State. Thirdly, it clarifies the relationship between the new law on collective domains and the provisions of Law No 1766/1927 with regard to the categorisation of civic property, recognising that Articles 11 and 12 of Law No 1766/1927 no longer have any reason to apply, since today the quotization of arable land is incompatible with the environmental conservation of collective domains. Fourth, it declares unlawful Law No 1/1986 of the Regional Government of Lazio on the substantial conversion into allodion of the State property on which buildings had been built, which has been pardoned beyond the limits laid down by the national law on the amnesty of unauthorized building.

Keywords: *usi civici o, melius, domini collettivi - intervento della Corte costituzionale - completamento della costruzione della disciplina delle proprietà collettive*

Corte costituzionale 31 maggio 2018, n. 113 - Lattanzi, pres.; Carosi, est. - M.C. ed a. c. Università agraria di Valmontone.

Usi civici - Norme della Regione Lazio - Norme per l'alienazione di terreni di proprietà collettiva ad uso civico edificati o edificabili - Possibilità per i Comuni, le frazioni di Comuni, le Università e le associazioni agrarie di alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi agli occupatori, se già edificati, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi.

L'art 8 della legge della Regione Lazio sul regime urbanistico dei terreni di uso civico, che consente l'alienazione di terreni di proprietà collettiva a favore degli occupatori che vi hanno edificato costruzioni, è illegittimo perché permette l'allodializzazione del demanio senza la previa complessa procedura di sclassificazione e per di più in una materia che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, trattandosi di diritti dominicali e quindi di aspetti dell'ordinamento civile e avendo la disciplina dei domini collettivi lo scopo della tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. *Indicazione delle questioni affrontate e risolte.* La Corte costituzionale continua a completare la costruzione dell'istituto della proprietà collettiva, innanzitutto riesaminando la questione della legittimità del potere officioso del Commissario liquidatore degli usi civici; in secondo luogo affermando che la natura dei beni in proprietà collettiva attiene all'ordinamento civile e che lo scopo della sua disciplina è la tutela dell'ambiente e, quindi, che la competenza legislativa è esclusiva dello Stato; in terzo luogo chiarendo il rapporto fra la nuova legge sui domini collettivi e l'aspetto specifico della legge n. 1766 del 1927 sulla ripartizione dei beni civici in boschi e pascoli da un lato e in terre convenientemente coltivabili dall'altro; e in quarto luogo spiegando quale sia la situazione delle terre collettive su cui sono state edificate costruzioni condonate ai sensi della legge nazionale di sanatoria degli abusi edilizi.

2. *Sul potere officioso dei Commissari liquidatori.* È bene ricordare che l'art. 29 della legge n. 1766/1927 stabilisce che i Commissari liquidatori procedono all'accertamento e alla rivendica delle terre collettive non solo su istanza degli interessati, ma anche di ufficio. La questione della legittimità di un *judex in re propria* era stata sollevata, per ben due volte, dalla Suprema Corte¹, ma la Corte costituzionale ha, in entrambi i casi, respinto l'eccezione, osservando che la tutela dell'interesse pubblico della conservazione dell'ambiente

¹ Cfr., ad esempio, Cass. 28 gennaio 1994, n. 858, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1994, 85, con nota di U. PETRONIO, *La Cassazione coraggiosa*.

garantito da una corretta gestione delle terre in proprietà collettiva imponeva, «in attesa del riordino generale della materia» la presenza di un organo pubblico – nel caso di specie, lo stesso giudice – che avesse un potere di impulso per l'esercizio della giurisdizione². E, nell'attesa che «il legislatore riordin[asse] l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali menzionati», la Corte aveva ribadito, nella sentenza 21 novembre 1997, n. 345³, che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si potess[ero] giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente». E la Corte, con ordinanza 10 febbraio 2014, n. 21⁴, ha affermato che il novellato art. 111 Cost. ex legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 sul «giusto processo» non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di «legittimità provvisoria» dell'art. 29 della legge n. 1766/1927.

La Corte, però, nulla dice sull'opportuna persistenza del dedotto criterio di «legittimità provvisoria», anche perché la nuova legge n. 168/2017 sui domini collettivi, non affrontando minimamente l'aspetto della giurisdizione dei Commissari liquidatori, non dà spazi per controllare se sia possibile dedurre che qualcosa sia intervenuto sul punto. Però, nella specie, non c'era motivo di sollevare la questione della legittimità del potere ufficio del Commissario, perché la controversia era stata sostanzialmente⁵ posta in essere «su istanza degli interessati», cioè sulla base di un esposto con cui due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone avevano, quali utenti-condomini dei beni collettivi dell'Università, contestato la legittimità dell'alienazione di terreni da parte della stessa Università⁶. Conseguentemente mi pare che la Corte, con il

² Cfr. anche le sentenze della Corte costituzionale 1° aprile 1993, n. 133 (in *Giur. cost.*, 1999, 1059) e 20 febbraio 1995, n. 46 (in *Dir. giur. agr. amb.*, 1995, 145). In argomento v., sull'illegittimità della violazione del principio di terzietà del giudice, U. PETRONIO, *La Cassazione coraggiosa*, cit., e ID., *Ad avere l'ultima parola...*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1995, 145 (nota a Corte cost. n. 133 del 1993 cit.). Diversamente v. A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 278.

³ In *Giur. cost.*, 1997, 3390.

⁴ In *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 446, con nota di L. FULCINITI, *La Consulta dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'iniziativa processuale del Commissario usi civici*.

⁵ Ed invero, la questione davanti alla Corte costituzionale era stata proposta dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, nella quale il Commissario aveva premesso di avere «iniziato d'ufficio» il processo di accertamento della qualifica di un terreno sito in Valmontone.

⁶ La quale - avendo deliberato la cessione del bene - sosteneva interessi antagonisti a quelli degli utenti che avevano sollecitato l'intervento del Commissario.

lungo richiamo della sua precedente giurisprudenza, voglia «avvertire» il legislatore che è ormai venuto il tempo di far cessare la provvisorietà e la transitorietà di una fattispecie giurisdizionale caratterizzata da un giudice non-terzo nella controversia.

3. *Sulla competenza legislativa in tema di proprietà collettive.* Se i diritti che attingono ai beni civici sono – come sono – di natura dominicale, essi attingono all'ordinamento civile e dunque sono di competenza esclusiva dello Stato. E a maggior ragione la disciplina legislativa degli usi civici (ora da chiamarsi con l'unico termine «domini collettivi»⁷) spetta, in via esclusiva, allo Stato, dato che lo scopo dichiarato della conservazione della proprietà collettiva è la tutela dell'ambiente.

Infatti, la titolarità e l'esercizio dei diritti sulle terre civiche sono stati da sempre espressione del loro regime civilistico e la loro circolazione è retta dalla stessa disciplina dei beni demaniali: il che conferma che solo le funzioni amministrative nella materia degli usi civici sono state trasferite alle Regioni, per cui la disciplina dominicale di detta materia non può che spettare, e in via esclusiva, allo Stato. Inoltre e ancora di più dopo la legge Galasso del 1985 e il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 che hanno imposto il vincolo paesaggistico sui terreni gravati da usi civici, la conservazione delle proprietà collettive è governata dall'interesse pubblico della tutela del paesaggio, anzi dallo «specifico interesse unitario della comunità nazionale» a che la forma del territorio continui ad essere «integrazione tra uomo e ambiente naturale»: il che impone di riportare la disciplina dei domini collettivi nell'ambito del disposto di cui alla lett. s) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

4. *Sulla vigenza della legge n. 1766/1927 quanto alla ripartizione delle terre civiche in due distinte categorie.* Il terzo punto della sentenza n. 113 del 31 maggio 2018 attiene alla vigenza degli artt. 11 e 12 della legge n. 1766/1927 sulla distinzione delle terre di uso civico nelle due categorie a) e b), e sulla loro ripartizione e gestione. Nella categoria a) rientravano i boschi e i pascoli da godersi collettivamente; nella categoria b) rientravano i «terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» i quali

⁷ Per un primo commento alla l. 20 novembre 2017, n. 168 v. A. GERMANÒ, *Dei domini collettivi*, in questa Riv., 2018, 83. Cfr. anche M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017 n. 168 «Norme in materia di domini collettivi»: osservazioni a prima lettura*, in Riv. dir. agr., 2017, I, 699.

divenivano oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi a membri della comunità per l'esercizio individuale dell'attività agricola.

Orbene, la Corte rileva che l'assegnazione a categoria non ha più senso⁸, dato che essa era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, mentre oggi la trasformazione del demanio in allodio⁹ è incompatibile con la conservazione ambientale che è la *ratio* della tutela delle proprietà collettive. Oggi è l'intero patrimonio dei beni civici e non più soltanto i terreni identificati come boschi e pascoli quello che è oggetto del vincolo paesaggistico-ambientale, anche in forza dell'art. 142, comma 1, lett. *h*) del d.lgs. n. 42/2004 che, come si è detto, ha inserito le terre gravate da usi civici nel codice dei beni culturali e del paesaggio: e poiché tale vincolo è di per sé già perfetto ed è già capace di svolgere pienamente i suoi effetti a prescindere dalle operazioni di assegnazione a categoria *ex art.* 11 e 12 della legge del 1927, la normativa dettata da tale legge non è necessaria e, quindi, non è più applicabile.

5. *Sulla illegittimità costituzionale di una legge regionale che si arroga il potere di trasformare il demanio civico in allodio.* Sulla base di tali premesse non è concepibile che una legge regionale possa prevedere che beni di proprietà collettiva siano trasferiti in proprietà di soggetti singoli senza che previamente sia stata svolta la complessa procedura di sclassificazione, non essendo comunque ammessa una c.d. sdemanzializzazione di fatto¹⁰. Tutto ciò implica anche che: «a) non

⁸ Già così A. GERMANÒ, *Un diritto transitorio degli usi civici? Ovvero, del rapporto tra la legge nazionale n. 168/2017 sui domini collettivi e le leggi della Regione Veneto n. 31/1994 sugli usi civici e n. 26/1996 sulle Regole* (Relazione al Convegno di Longarone del 13 aprile 2018), in *www.demanio-civico.it*, 2018, par. 5.

⁹ Sulla trasformazione del demanio civico in allodio v. A. GERMANÒ, *L'allodializzazione delle terre civiche, ovvero delle forme di conversione della proprietà collettiva in proprietà individuale*, in L. MIELE (a cura di), *La Regione Puglia e gli usi civici*, Foggia 2000, 59.

¹⁰ Sull'esclusione della sdemanzializzazione di fatto con riguardo alle terre civiche v. Cass. 28 settembre 2011, n. 19792 (in *Dir. giur. agr. amb.*, 2012, 702), che ha riconosciuto che la sdemanzializzazione dei beni civici è il risultato di un complesso procedimento, facendo presente che «per i beni gravati da uso civico la delicatezza e complessità degli accertamenti necessari per la sclassificazione, ma soprattutto la peculiare struttura dell'istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari dell'uso civico, escludono che questa possa avvenire in via di mero fatto. A differenza dai beni demaniali tradizionalmente intesi (...), per i quali il presupposto della sdemanzializzazione resta - nell'ipotesi più favorevole per il privato - una situazione di protratta inerzia della pubblica amministrazione, unica abilitata ad espletare sul bene anche la signoria di fatto indispensabile per imprimervi la destinazione all'uso pubblico, sui beni gravati da uso civico sussiste la compresenza di un complesso di diritti soggettivi esercitabili *uti singulus* da ciascuno dei beneficiari di quello, sicché le situazioni da accertare sono molte e complesse, nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipati e, per loro o in loro figurativa rappresentanza, con l'ente pubblico territoriale di riferimento individuato dalla legge.

possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; b) non possono essere configurati condoni; c) non sono rilevanti successioni nel possesso; d) non sono ipotizzabili prelazioni per i detentori di aree civiche»¹¹.

Orbene, una legge regionale, che prevede la possibilità di sanare, sotto il profilo urbanistico, le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate e, quindi, di alienarli agli occupatori peraltro autori di un illecito edilizio, non solo è in contrasto con le disposizioni della legge del 1927 sulla modificazione della destinazione dei beni civici, ma è soprattutto invasiva della competenza legislativa statale. E tutto ciò a prescindere dal fatto che una siffatta legge regionale, la quale farebbe venir meno vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici non autorizzati, configurerebbe un'ipotesi di sanatoria edilizia in contrasto con la legislazione statale di cui al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380. Conseguentemente è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 sul regime urbanistico dei terreni d'uso civico, come modificato dalla successiva legge regionale n. 6/2005, in forza del quale il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria su terreni originariamente gravati da uso civico, determinando, secondo quanto previsto dal detto art. 8, il venir meno degli usi civici, e conseguentemente aveva disposto la libera alienazione dei sedimi agli autori degli illeciti edilizi che avevano illegittimamente occupato le terre civiche costruendovi, senza autorizzazione, edifici di civile abitazione¹².

Soltanto la garanzia dei passaggi procedurali volti a verificare l'effettiva perdita, da parte del bene, delle sue attitudini ad essere destinato all'uso civico - relazioni di organi tecnici dotati di particolare competenza, ricerche comparative su documenti, esame di provvedimenti di sfruttamento del bene a fini diversi da quelli originari e così via, a seconda delle differenti legislazioni regionali - può allora garantire la collettività indistinta degli altri partecipanti a quest'ultima, in quanto tali contitolari del medesimo diritto, in ordine al venir meno di una situazione, almeno originariamente pacifica, di sussistenza di quell'uso civico». In argomento v. A. GERMANO, *Sull'impossibilità giuridica della sdemanializzazione di fatto dei terreni gravati d'uso civico* (nota a T.A.R. Sardegna 17 luglio 2013, n. 546), in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2013, 559.

¹¹ Trattasi di fattispecie prese in considerazione dall'art. 8 della legge della Regione Lazio della cui costituzionalità si discute: v. il testo del detto art. 8 come riportato al punto 1 della parte «diritto» della sentenza in esame.

¹² Il Commissario liquidatore faceva presente che nel caso in esame i trasgressori che avevano eseguito opere edilizie sui beni gravati da uso civico e, perciò, sottoposti a vincolo ambientale, erano stati «premiati» per l'acquisizione a prezzi modici delle aree di sedime, con una sorta di accessione invertita in contrasto con la disciplina prevista dall'art. 934 del codice civile. E la Corte costituzionale non si perita di definire *iniusta locupletatio* il vantaggio concesso dalla legge regionale laziale agli occupatori dei terreni civici del caso in esame.