

# La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli «usi civici» secondo la Corte costituzionale

Oltre all'affermazione di illegittimità della legge della Regione Calabria n. 34/2010 per avere dichiarato cessati gli usi civici che insistevano sulle aree comprese nel piano territoriale regionale di sviluppo industriale, la sentenza della Corte costituzionale n. 71/2020 si caratterizza perché, in applicazione della legge nazionale n. 168/2017, afferma che la valenza pubblicistica dei beni collettivi non incide sulla facoltà che gli enti esponenziali delle collettività titolari di detti beni abbiano personalità giuridica di diritto privato: sicché le modalità di gestione dei beni di uso civico sono quelle proprie del diritto privato, ma esse sono legittime soltanto se rientrano nel perimetro fissato dal particolare regime parademaniale degli assetti fondiari collettivi. L'incidenza del rilievo paesistico-ambientale nella disciplina dei domini collettivi e il superamento del principio che essi servivano perché *cives ne fame pereant*, imprimono alle modalità della loro gestione una dinamicità coerente con l'attuale evoluzione dell'economia agraria.

*In addition to the claim of illegality of Law No 34/2010 of the Regional Government of Calabria for having declared that the public use of the areas included in the regional territorial plan for industrial development had been ended, ruling No 71/2020 of the Constitutional Court, in accordance with National Law No 168/2017, states that the value of the public law of common lands does not affect the right of the representative bodies of the communities owning those assets to have a private-law legal personality, so that the rules governing the management of common lands comply with private law, but they are lawful only if they fall within the scope laid down by the particular state-controlled regime for public property assets. The impact of the importance for landscape and environment in the rules*

*governing public property and the overcoming of the principle whereby they were used because cives ne fame pereant, make their management practices dynamic and consistent with the current development of the agricultural economics.*

Parole chiave: domini collettivi - titolari soggetti privati - gestione - regime pubblicistico - connessione con la tutela ambientale

Keywords: *common lands - private owners - management - public regime - link with environmental protection*

---

Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71 - Cartabia, pres.; Carosi, est. - Lamezia Europa S.p.A. c. Comune di Maida.

**Domini collettivi - Valenza pubblicistica - Collettività titolari dei domini collettivi - Soggetti di diritto privato - Gestione di tali assetti fondiari - Modalità di diritto privato - Loro legittimità condizionata dal regime giuridico parademaniale dei beni collettivi, dal loro doveroso rispetto delle esigenze paesistico-ambientali da essi soddisfatte e dall'assicurazione del loro godimento da parte di ciascun membro della collettività *uti civis et uti singulus* - Natura dinamica dei canoni della loro gestione.**

**Domini collettivi - Regime attuale - Gestione che ne preservi il carattere ecologico e che sia coerente con l'evoluzione dell'economia agricola.**

*La valenza pubblicistica dei beni collettivi non incide sul fatto che gli enti esponenziali delle collettività che ne sono titolari hanno la personalità giuridica di diritto privato. Le modalità di gestione di tali beni sono quelle proprie del diritto privato, ma esse sono legittime solo nel perimetro fissato dal regime giuridico parademaniale dell'assetto fondiario, dal suo uso paesisticamente coerente e dall'impossibilità di escludere dal godimento del bene collettivo un membro della collettività.*

*L'attuale regime dei beni collettivi ha comportato il passaggio da una mera tutela conservativa ad un regime di loro gestione che ne preservi il carattere ecologico e che sia coerente con l'evoluzione dell'economia agricola.*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)**

1. Agli «appassionati» dell'argomento degli usi civici la sentenza della Corte costituzionale qui riportata non direbbe nulla di eccezionalmente nuovo se ci si limitasse a leggere la motivazione con cui ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, là dove questa dichiarava cessati gli usi civici quando insistano sulle aree ricomprese nei piani territoriali di sviluppo industriale come individuati e disposti dalla legge regionale n. 38/2001.

Lo Stato è, infatti, portatore degli interessi del paesaggio e dell'ambiente garantiti dalla tutela (anche) degli usi civici nel loro specifico regime giuridico nell'ambito dell'ordinamento civile, sicché la norma regionale che, con un suo piano straordinario di accertamento demaniale, non garantisce che esso Stato possa intervenire a verificare se ivi sussistano o meno le condizioni per la loro conservazione, è illegittima perché è in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si ricordi che nel comma 2 dell'art. 117 Cost. sono elencate le materie di competenza dello Stato, tra cui la lett. l) si riferisce all'ordinamento civile e la lett. s) alla tutela dell'ambiente. La sentenza della Corte qui riportata parte dall'eccezione di costituzionalità sollevata dal giudice remittente che, pur richiamandosi all'ordinamento civile, indica la violazione della lett. s) e non già della lett. l), come la Corte meglio specifica *sub* 4.2 e come io dirò *infra*, nota 4. Ma la Corte precisa (*sub* 3) che le questioni sollevate dal giudice *a quo* investono non solo i regimi di

Ma la sentenza è troppo dotta perché il lettore possa limitare la sua riflessione al giudizio di illegittimità della norma regionale nel raffronto con le disposizioni costituzionali. La sentenza, soprattutto nelle sue quattro ripartizioni *sub* 3 e nel punto 5.4, è tale da meritare attenta considerazione, tanto che mi sento di affermare che essa, da questo momento in poi, non può essere «tralasciata» dai giuristi cultori della materia della proprietà collettiva.

2. Sottofondo della intera motivazione, ancorché esplicitato *sub* 3.2, è l'accertamento del rapporto tra la l. 16 giugno 1927, n. 1766 sulla liquidazione degli *usi civici* e la l. 20 novembre 2017, n. 168 sui *domini collettivi*<sup>2</sup>, sicché la Corte ritiene necessario/opportuno spiegare, innanzitutto, che oggi del «*sintagma* *usi civici*» – già, nei tempi passati, «espressione di comodo» comprensiva di istituti e discipline varie – è sinonimo quello di «*assetto fondiari collettivi*»<sup>3</sup> aventi, quale comune denominatore, l'utilizzazione di

---

proprietà di cui al codice civile [e, quindi, la lett. *l*] del comma 2, dell'art. 117 Cost.], ma anche i rapporti fra tutela paesistico-ambientale e gestione dell'assetto territoriale [e, quindi, la lett. *s*] del comma 2, dell'art. 117 Cost.]. Orbene, con riferimento soprattutto alla lett. *s*) già la Corte costituzionale, con la sentenza 9 luglio 2014, n. 210, aveva dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Sardegna n. 19/2013, su cui v. L. FULCINITI, *La Consulti rettifica la tutela paesaggistica dei demani civici della Sardegna*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 884, e A. GERMANÒ, *Conservazione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, 261. Cfr. anche Corte cost. 11 maggio 2017, n. 103 sull'illegittimità di altra legge della Regione Sardegna, la n. 5/2016, su cui v. A. GERMANÒ, *Sul regime delle terre civiche costituenti il paesaggio agrario*, in questa Riv., 2017, 581, e A. JANNARELLI, *La Corte costituzionale e la «sclassificazione» dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, 92. Per l'attuale stretto rapporto tra godimento dei beni collettivi e tutela dell'ambiente con conseguente competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., v., tra gli altri, G. GALLONI, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, 623; F. ADORNATO, *Proprietà collettiva e profili ambientali*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercato*, 2007, fasc. 1, 53; E. TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, 217; S. MASINI, «*Tracce*» di diritto agrario, Bari, 2019, 263.

<sup>2</sup> Per un commento a tale ultima legge v. A. GERMANÒ, *Domini collettivi*, in *Dig./priv.*, Agg., vol. XI, Torino, 2018, 203; ID., *I domini collettivi*, in questa Riv., 2018, 83; 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, 691; L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in questa Riv., 2018, 547; M.A. LORIZIO, *I domini collettivi e la legge 168/2017*, *ivi*, 2019, 239; E. ROOK BASILE, *Sui domini collettivi*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. Studi in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2019, 185.

<sup>3</sup> Cfr. P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, nella ristampa anastatica, con integrazioni, della sua opera del 1977 «*Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*», Milano, 2017, 427; ID., *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, in G. CERVATI, *Scritti sugli usi civici*, a cura di F. Marinelli e F.

alcuni beni immobili da parte di determinate collettività, «con regimi di proprietà diversi da quella allodiale»<sup>4</sup> e all'interno di singole peculiarità per i diversi contesti storici in cui tali assetti sono nati e si sono sviluppati<sup>5</sup>. La rilevanza di tali beni è stata ed è pubblicistica<sup>6</sup>, nella misura in cui essi sono capaci di salvaguardare l'integrità di vaste porzioni del territorio nazionale, non solo secondo aspetti paesistici<sup>7</sup>, ma anche per il loro carattere di inalienabilità, indivisibilità ed inusucapibilità che ne costituisce lo specifico regime civilistico<sup>8</sup>. Ne consegue – e così in modo netto e preciso è

---

Politi, L'Aquila, 2013, 20; F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica, i valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2013, 37.

<sup>4</sup> Ed è proprio perché la legge n. 168/2017 tratta dei domini collettivi quali forme specifiche di proprietà, che qui la Corte provvede a rettificare l'ordinanza della Corte d'appello di Roma, Sez. spec. usi civici, che, nel sollevare la questione di costituzionalità, aveva fatto riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s) (tutela dell'ambiente) e non già alla lett. l) (ordinamento civile) a cui peraltro lo stesso giudice *a quo* aveva fatto esplicito riferimento. Sulla proprietà allodiale v., anche per i rinvii, 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.

<sup>5</sup> In argomento v. A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 243; ID., *Usi civici, beni e proprietà collettive nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*, *ivi*, 1998, I, 182; ID., *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, in L. VENZI (a cura di), *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, Viterbo, 2002, 39; ID., *Demani ed usi civici nell'esperienza siciliana*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 244. Cfr. anche G.P. BOGNETTI, *Sull'origine dei comuni rurali nel medioevo*, in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali* della Facoltà di giurisprudenza della Regia Università di Pavia, volumi X e XI, Pavia, 1926-1927. V., anche E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 913; L. COSTATO, *I domini collettivi nel medio Polesine*, Milano, 1968.

<sup>6</sup> La Corte non dimentica di ricordare come il decreto legge n. 312/1985, convertito nella legge n. 431/1985, abbia inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti «nell'onnicomprendiva locuzione» usi civici; e a tal proposito rinvia il lettore a prendere atto delle sue precedenti pronunce, di cui alla sentenza n. 247/1997 (Corte cost. 18 luglio 1997, n. 247, in *Giur. cost.*, 1997, 2328), e alle ordinanze nn. 68, 158 e 316 del 1998 (Corte cost. 17 marzo 1998, n. 68, *ivi*, 1998, 711; Corte cost. 8 maggio 1998, n. 158, *ivi*, 1398; Corte cost. 22 luglio 1998, n. 316, *ivi*, 2321). Sicché ritiene che non può essere messa in dubbio la competenza statale in detta materia, competenza che trova la sua attuale espressione nell'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004 sul Codice dei beni culturali e del paesaggio che la Corte, con le sentenze nn. 51 del 2006 (Corte cost. 10 febbraio 2006, n. 51, *ivi*, 2006, 1623), 164 e 226 del 2009 (Corte cost. 29 maggio 2009, n. 164, *ivi*, 2009, 1837; Corte cost. 22 luglio 2009, n. 226, *ivi*, 2666) e 66 e 207 del 2012 (Corte cost. 23 marzo 2012, n. 66, *ivi*, 2012, 871; Corte cost. 24 luglio 2012, n. 207, *ivi*, 3017), ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale.

<sup>7</sup> Al riguardo occorre sottolineare che i beni di collettivo godimento sono definiti dall'art. 2, comma 1, lett. c), «componenti stabili del sistema ambientale», in quanto «strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale» [art. 2, comma 1, lett. b)].

<sup>8</sup> E la Corte mette in evidenza che il regime dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale è ribadito dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168/2017. Si ricordi che i primi tre caratteri suesposti caratterizzano il regime

affermato alla fine dell'esposizione *sub* 3.1 – che la tutela paesistico-ambientale «incorpora ed è consustanziale» alla salvaguardia del regime giuridico dei beni d'uso civico, e ciò nel senso che lo speciale regime giuridico dei beni di proprietà delle collettività (che è normativa propria dell'ordinamento civile) si interseca con la loro funzione (che si esprime nella tutela ambientale). Si deve, allora, prendere atto che nell'ordinamento degli assetti fondiari collettivi la tutela paesistico-ambientale dei territori gravati da usi civici ha incorporato il regime giuridico di tali usi e gli stessi beni civici in quanto gestiti in confronto a siffatto regime, sicché la loro gestione in modo coerente con il loro proprio regime opera in sinergia con la tutela paesistico-ambientale della loro funzione.

Dunque, la materia degli usi civici rileva sia sotto il profilo del suo regime civilistico che è di competenza dello Stato, sia sotto il profilo della tutela ambientale che è anch'essa di competenza dello Stato, cosicché, qualora, la pianificazione territoriale che è di competenza delle Regioni coinvolga aree di assetti fondiari collettivi, tale coinvolgimento «deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare»<sup>9</sup> (punto 3.3), altrimenti tale pianificazione è costituzionalmente illegittima.

3. Come ho accennato, è *sub* 3.2 che la Corte esplicita il suo pensiero in ordine al rapporto fra la legge n. 1766/1927 e la legge n. 168/2017, per poi agganciare all'argomento ivi esposto le considerazioni consequenziali espresse *sub* 5.4 dopo avervi accennato *sub* 3.4.

Il problema che la Corte si pone è quello del rapporto fra «l'inderogabi-

---

dei beni demaniali (v., fra i tanti, V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; ID., *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 969), ma data la particolarità dei beni collettivi i tre suddetti caratteri, quando si riferiscono a siffatti beni, sono spesso definiti «parademaniali».

<sup>9</sup> Si noti come la Corte, nel definire il regime dei beni di uso civico, precisi che la valutazione, da parte dello Stato, del coinvolgimento degli assetti fondiari collettivi inseriti in piani regionali territoriali, deve essere valutato anche «con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare». Tra l'affermazione di parte della dottrina (ma precedente la legge n. 168/2017) secondo cui la titolarità degli usi civici è del Comune (v., ad esempio, U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992; L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Dig. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999) e l'affermazione che detta titolarità spetta alla collettività (v., ad esempio, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013) la Corte conclude, con la forza della sua giurisprudenza, che titolare dei beni collettivi è la collettività, così rinforzando quanto già affermato *sub* 3.2 con riguardo agli enti esponenziali di tali collettività che sono dette, appunto, «titolari di domini collettivi».

le valenza pubblicistica del bene collettivo» come risultante dalla legge n. 1766/1927 e dall'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>10</sup>, e la disposizione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 168/2017 per la quale gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi assumono la personalità giuridica di diritto privato.

Orbene, la Corte riconosce che la «valenza pubblicistica del bene collettivo» non incide sulla facoltà che gli enti esponenziali abbiano la personalità giuridica di diritto privato: in sostanza la Corte afferma che la disciplina dei domini collettivi è *privata* quanto ai soggetti ed è *pubblica* quanto agli oggetti<sup>11</sup>. Questo significa che le «modalità di gestione» dei beni collettivi sono quelle proprie del diritto privato, ma che esse sono legittime «solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare *societas* il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività».

Dunque, la Corte riconosce che nella materia della proprietà collettiva vi sono soggetti sì privati ma titolari di beni caratterizzati dai requisiti propri della demanialità. In parole povere, soggetti privati e beni – l'oggetto – seppur privati, pubblici per regime<sup>12</sup>.

4. Nell'intervento legislativo della Regione Calabria l'area gravata dagli usi

---

<sup>10</sup> Il rilievo dell'inserimento degli usi civici all'interno dei beni paesaggistici è messo in evidenza dal T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 6 febbraio 2012, n. 174, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 207, con nota di A. GERMANÒ, *Il fine ambientale dei beni civici: elemento di unione e di integrazione fra la legge 1766/1927 e l'art. 3 del d.lgs. 97/1994 sul riconoscimento regionale delle comunità titolari di proprietà collettive*.

<sup>11</sup> A tal riguardo rinviamo a V. CERULLI IRELLI, *Organismi di gestione di proprietà comunitarie nella realtà italiana: profili pubblicistici*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990, 193, secondo il quale «nella nostra materia va distinto chiaramente il profilo soggettivo da quello oggettivo: una volta affermato, come afferma il legislatore in materia inequivocabile, che i beni di cui ci occupiamo sono beni assoggettati al regime di tutela pubblicistica incentrato sui noti istituti "demaniali", ciò che concerne poi le forme organizzative della gestione, la loro stessa ascrizione al diritto pubblico o al privato diviene un profilo non più vincolato a rigidi schemi positivi». Cfr. ancora V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla proprietà collettiva, in *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, 295.

<sup>12</sup> Su questa specifica caratteristica dei domini collettivi - beni privati di soggetti privati, ma beni di regime pubblicistico parademaniale - v. P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 264, secondo cui la distinzione tra pubblico e privato non vale per i beni civici, nella consapevolezza che la storia dà la prova che le collettività titolari di tali proprietà «sono sempre e comunque una sintesi delle due dimensioni che in essa si compongono e si mescolano fino a perdere i tratti rispettivamente connotanti». Cfr. anche Cass. Sez. Un. 14 febbraio 2011, n. 3665 (in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2011, 473, con nota di L. FULCINITI, *Valli da pesca lagunare. La Cassazione reinterpretata i beni pubblici*), in cui, a proposito della valle di pesca Averno nella parte meridionale della laguna di Venezia, si riconosce il superamento della dicotomia «proprietà pubblica-proprietà privata» dell'art. 42 Cost. Si legga anche Trib. Sup. acque pubbliche 13 febbraio 2013, n. 79 (in *Riv. dir. agr.*,

civici perdeva tale natura per una sorta di mutamento di destinazione da agro-silvo-pastorale a industriale, e ciò secondo prassi legislative che la Corte non si perita di definire non solo «sproporzionate» ma anche «contraddittorie perché le esigenze ad esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità» (punto *sub* 5). Esclusa, nel vigente quadro normativo la c.d. assegnazione a categoria dei beni civici *ex art.* 11 della legge n. 1766/1927<sup>13</sup>, resterebbero – di competenza delle Regioni – i procedimenti della verifica demaniale e della pianificazione che, implicando variazioni del patrimonio civico, ben potrebbero essere utilizzati entro il perimetro consentito dalla legge statale: si tratta dell’alienazione e della legittimazione [che, *ex art.* 39, r.d. n. 332/1928 e art. 9, legge n. 1766/1927, «comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio» (*sub* 5.1)], dello scorporo, dello scioglimento delle promiscuità e della conciliazione [che, *ex artt.* 5, 8, 24 e 29, legge n. 1766/1927, «regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all’ordinario regime privatistico» (*sub* 5.2)] e del mutamento di destinazione [che, *ex art.* 41, r.d. n. 332/1928, «preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale» (*sub* 5.3)<sup>14</sup>].

Tutte queste trasformazioni sono onerose, per cui la Corte rileva che

---

2013, II, 326 con nota di A. GERMANÒ, *La proprietà regoliera è una proprietà privata metaindividuale?*), che ha riconosciuto agli usi civici una natura che va al di là del mero carattere privato allorché l’ha definita «metaindividuale». Di un *tertium genus* tra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private con riferimento alla disciplina *ex art.* 3 della legge n. 97/1994 parlano C. TREBESCHI e A. TREBESCHI, *Le proprietà collettive*, in A. CAGNASSO - S. TOSCHEI - M. TUCCI (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, 229.

<sup>13</sup> E qui la Corte richiama la propria sentenza 31 maggio 2018, n. 113 sull’illegittimità della legge Regione Lazio sul regime urbanistico di aree comprendenti terreni di uso civico. La sentenza è annotata da A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in questa Riv., 2018, 661, e da A. JANNARELLI, *Terre civiche e vincolo paesaggistico tra ermeneutica della Corte costituzionale e (provvide) iniziative del legislatore nazionale*, in Riv. dir. agr., 2018, II, 118. Sull’assegnazione a categoria di cui alla legge n. 1766/1927 divenuta incompatibile con la legge n. 168/2017, perché la prima era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili distinti dai boschi e pascoli da godersi collettivamente, mentre oggi la trasformazione del demanio in allodio è incompatibile con la conservazione ambientale che è la *ratio* della tutela delle proprietà collettive, v. già 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.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), 2018, par. 5.

<sup>14</sup> Al problema dell’automatico mutamento di destinazione a seguito di una pianificazione urbanistico-territoriale delle Regioni può essere collegato il problema della c.d. sclassificazione di fatto, cioè implicita, su cui v. il T.A.R. Sardegna 17 luglio 2013, n. 546 (in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 559, con nota di A. GERMANÒ, *Sull’impossibilità giuridica della sdemanializzazione di fatto dei terreni gravati d’uso civico*). E già la Cassazione, nella sentenza 28 settembre 2011, n.



tale onerosità «è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree»<sup>15</sup> (*sub.* 5.4). Il fatto però è che è cambiato il sistema economico e sociale e se un tempo le regole erano impresse dalla necessità che i membri della collettività non morissero di fame e che l'esercizio dei loro diritti fosse organizzato in modo tale da garantire la sopravvivenza delle generazioni presenti e di quelle future, oggi la destinazione dei beni comuni «in una prospettiva ultratemporale proiettata a legare le generazioni passate, presenti e future in una solidarietà intergenerazionale»<sup>16</sup>, continua a conformare il diritto di proprietà collettiva, ma in modo diverso dal passato. I membri delle collettività titolari dei beni civici hanno, oggi, trovato un modo di vivere diverso da quelli del passato, cioè, ad esempio, da quello del portare sui pascoli comuni i propri animali o da quello del tagliare la legna dei boschi comuni per cucinare, riscaldarsi e costruire la propria casa. Tuttavia, anche se

---

19792 (*ivi*, 2012, 702) aveva affermato che la sdemanializzazione dei beni civici è il risultato di un procedimento complesso, perché il particolare ruolo dell'uso civico esclude che esso possa essere sdemanializzato in via di mero fatto. Peraltro, non si può pensare ad una automatica classificazione del bene di uso civico nemmeno per via di esproprio del terreno su cui questo grava, perché - come rileva la sentenza costituzionale qui riportata (*v. sub.* 2) - un eventuale decreto di espropriazione deve rinvenire la propria legittimazione nella precedente dichiarazione di cessazione dell'uso civico, e ciò per via della necessaria priorità logico-giuridica di questa rispetto al decreto espropriativo: conseguentemente, in difetto di un siffatto ordinato procedimento, il decreto espropriativo è nullo in quanto in contrasto con la natura demaniale del bene (e la Corte cita Cass. Sez. Un. 30 giugno 1999, n. 375). Sul problema della possibilità dell'esproprio dei beni civici *v. A. GERMANÒ, Sull'espropriabilità delle terre regoliere*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, II, 226. Invece, sulla loro espropriabilità *v. Cass. Sez. Un. 11 aprile 2016, n. 702*, che, sulle conclusioni difformi del Procuratore generale, ha affermato che i beni regolieri «non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all'art. 42, terzo comma, Cost., secondo cui la proprietà privata (*qual è quella in esame*) può essere espropriata - salvo indennizzo - per motivi di interesse generale», purché si sia proceduto «ad una valutazione comparativa tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e l'opposto interesse pubblico al mantenimento dell'originaria destinazione dei terreni, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente» e si sia coinvolta la comunità regoliera di cui occorre acquisire il «parere (*peraltro non vincolante*)» [mentre le parentesi sono della Cassazione, i corsivi sono miei]. La sentenza è pubblicata in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, 103, con nota critica di A. GERMANÒ, *Alla ricerca della certezza del diritto tra la forza della storia e la funzione normativa dei giudici. Una non persuasiva sentenza delle Sezioni Unite sulla proprietà regoliera*.

<sup>15</sup> A tal riguardo si ricordi che il comma 2 dell'art. 11 della l. 3 dicembre 1971, n. 1102 stabilisce che «quei beni [del patrimonio antico delle comunioni familiari] che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale».

<sup>16</sup> E. ROOK BASILE, *Sui domini collettivi*, cit.

l'urbanesimo ha determinato lo spopolamento della campagna e la diminuzione della pressione, sul territorio, di coloro che, per vivere, altro non avevano che «usare» i beni comuni, oggi si può affermare che non vi è perdita della consistenza economica dei beni civici qualora la loro gestione si svolga secondo modalità coerenti con l'evoluzione dell'economia dell'agricoltura che rendano l'utilizzazione dei terreni di proprietà collettiva capace di produrre redditi.

Tutto questo permette alla Corte di mettere in evidenza che l'attuale regime dei beni civici ha comportato il passaggio da una loro mera *tutela conservativa* ad un regime di loro *gestione* che non solo ne preservi il carattere ecologico, ma che sia anche coerente con l'evoluzione dell'attuale economia dell'agricoltura (*sub* 5.4).

5. Le affermazioni della Corte costituzionale – non solo ben motivate ma anche bellamente espone – ritengo, come ho già detto, che da questo momento in poi, non possano essere «tralasciate» dai giuristi che si interessano della materia della proprietà collettiva.