

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 18-2023/P

GLI EFFETTI DELLA DECISIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ SULLA CIRCOLAZIONE

IMMOBILIARE

IL CASO DEGLI USI CIVICI*

di Marco Ruotolo

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 01 febbraio 2023)

Abstract

Il saggio affronta il problema degli effetti delle decisioni di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare, con particolare riguardo agli usi civici. L'Autore affronta sia il tema dell'“esaurimento” del rapporto a fronte di provvedimento amministrativo non tempestivamente impugnato sia la questione del possibile contenimento degli effetti retroattivi della pronuncia di incostituzionalità all'esito del bilanciamento con interessi di pregio costituzionale. L'esigenza di assicurare la certezza del diritto nella pratica della circolazione dei beni gravati da usi civici è richiamata a più riprese non solo in vista di possibili interventi giurisprudenziali, anche con riguardo a una questione pendente dinanzi alla Corte costituzionale, ma soprattutto nella prospettiva di un organico e non più differibile intervento legislativo.

Sommario: 1. Il regime degli usi civici e il riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 2. Le più recenti decisioni della Corte costituzionale in materia. – 3. Il problematico “seguito” delle decisioni della Corte, tra rispetto del riparto delle competenze e certezza del diritto. La possibilità di modulare gli effetti temporali dell'incostituzionalità. – 4. Un'altra prospettiva: per la distinzione del regime dei domini collettivi costituenti il demanio civico e le terre private. Cenni conclusivi.

1. Il regime degli usi civici e il riparto di competenze tra Stato e Regioni

Gli «usi civici» sono abitualmente definiti come diritti di godimento spettanti a una collettività su beni appartenenti al demanio o a un Comune o a un privato, al fine del soddisfacimento di bisogni essenziali della comunità, storicamente individuati nell'esercizio del pascolo, del legnatico e dello

* Il presente contributo nasce dalla partecipazione dell'Autore ai lavori della Commissione Studi Pubblicistici del Consiglio Nazionale del Notariato, che ne ha approvato i contenuti in data 1° febbraio 2023, ed è destinato alla pubblicazione anche nella Rivista *Studi e materiali*.

stramatico. La trattazione degli stessi tende oggi ad essere collocata entro la diversa e più ampia formula degli «assetti fondiari collettivi», per individuare il «tratto tipizzante il fenomeno organizzativo di una collettività impegnata su una certa terra»¹, comprendendo così tanto i diritti reali di interesse pubblico su proprietà private quanto le diverse possibili forme di proprietà collettiva². La regolamentazione del fenomeno è ora contenuta principalmente nella legge 20 novembre 2017, n. 168, la quale ha introdotto la nuova figura dei «domini collettivi» (intesi come diritti reali, riservati a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano³), senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici»⁴. L'elemento che connota l'uso civico, secondo quanto si legge nella giurisprudenza costituzionale, è la «gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorale» (sent. n. 103 del 2017).

Per comprendere la natura del fenomeno sarebbe necessario un approfondimento storico, che qui non è possibile compiere, limitandosi piuttosto ai cenni essenziali sulle origini dell'istituto, che rimandano alla tradizione feudale meridionale dei “demani collettivi”, al rapporto tra feudatario e monarca che si configurava attorno all'esercizio da parte del primo di un diritto reale su cosa altrui, fermo restando il dominio in capo al secondo. Le terre più fertili rimanevano al barone, chiuse e

¹ P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, 2019, 86. Di P. Grossi si veda già *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977. Si richiamano anche, tra i molti, O. Ranelletti, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico (1897-1898)*, in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. IV, Napoli, 1992, 45 ss.; G. Curis, *Gli usi civici*, Roma, 1928; G. Cervati, *Gli usi civici nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1951, 519 ss.; E. Cortese, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 13 ss.; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; F. Politi, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, 13 ss.; L. Principato, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in Id. (a cura di), *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 39 ss.; G. Di Genio, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019; F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di A. Cicu e F. Messineo, III ed., Milano, 2022. Tra le voci enciclopediche in argomento, si vedano: M. A. Lorizio, *Gli usi civici*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994, 1 ss.; A. Germanò, *Usi civici*, in *Dig. Disc. Priv.*, XIX, Torino, 1999, 535 ss.; A. Palermo, *Usi civici*, in *Noviss. Dig. It.*, XX, Torino, 2010, 209 ss.; F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. Dir.*, *Annali*, X, Milano, 2017, 72 ss.

² In particolare, la nozione di «assetto fondiario collettivo» comprenderebbe «le speciali figure degli usi civici su terre private, dei demani civici, dei beni delle università, associazioni agrarie, partecipanze emiliane, regole ampezzane»: P. M. Catalani, *La collocazione sistematica degli assetti fondiari collettivi in funzione del rapporto tra comunità e ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, n. 1, 1.

³ Come si legge nella sent. n. 228 del 2021 della Corte costituzionale. In dottrina si vedano: L. Fulciniti, *I domini collettivi, tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, 574 ss.; F. Marinelli, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. Civ.*, fasc. 4/2018, 1039 ss.; R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2018, 1067 ss.

⁴ Come ancora scrive la Corte costituzionale nella sent. n. 228 del 2021, la legge n. 168 del 2017 reca così una disciplina rivolta alla salvaguardia delle «numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte di membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese».

destinate alla sua utilità, affidate al lavoro di manodopera salariata; le c.d. terre marginali, di minor pregio in quanto inidonee, totalmente o parzialmente, alla coltivazione, erano destinate, invece, alla popolazione dei borghi per un godimento promiscuo spesso tradotto nell'impiego per il pascolo del bestiame o per la raccolta della legna. Si creava, con riguardo a quest'ultima situazione, un diritto dominicale riconosciuto a ciascun membro della comunità, che poteva utilizzare il bene, al pari degli altri, quale parte della collettività. Con la legge che aboliva la feudalità, promulgata da Giuseppe Bonaparte il 2 agosto 1806, si disponeva la trasformazione del diritto reale del feudatario in vera e propria proprietà privata, delineando, in prospettiva, un sistema di divisione dei terreni collettivi con parti affidate al godimento esclusivo del barone, parti da suddividere in proprietà privata tra i cittadini e parti da assegnare al godimento esclusivo della collettività dei cittadini. Questi ultimi sarebbero divenuti gli usi civici in senso stretto, sottoposti a un regime peculiare, con sottrazione delle terre alla libera circolazione e con le garanzie della non usucapibilità e imprescrittibilità.

Le predette trasformazioni e divisioni dei demani erano affidate ad un Commissione feudale che però non poté completare l'opera per il ritorno dei Borbone. Nonostante ciò, le indicazioni contenute nella legge del 1806 furono parzialmente recepite, almeno quanto al regime dei beni, nella legislazione italiana degli anni Venti del secolo scorso⁵, attraverso la quale, peraltro, il regime fascista intendeva reperire terre da distribuire ai reduci della Prima guerra mondiale. La legislazione si ispirò alla elaborazione della demanialistica napoletana, anzitutto recependo il principio per cui il demanio civico non potesse circolare come se fosse proprietà privata⁶, essendo sempre rivendicabile dall'ente proprietario⁷.

Nel sistema delineato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno) si trattano unitariamente le situazioni riguardanti gli usi civici in senso stretto (quali diritti di godimento *in re aliena* su beni appartenenti a privati) e i c.d. "domini collettivi", gravanti su terre che non sono in proprietà privata, spettanti agli abitanti di un Comune o di una sua frazione ovvero derivanti da liquidazione di usi civici su terre private o, da ultimo, possedute da Comuni, università o associazioni agrarie (diritti di "promiscuo godimento").

In prospettiva liquidatoria o di trasformazione della proprietà collettiva in proprietà privata o pubblica, la legge si propone il miglioramento dei fondi produttivi e la trasformazione dell'assetto

⁵ Quanto qui esposto in sintesi è più dettagliatamente riportato da F. Marinelli, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, cit., 1039 ss.

⁶ F. Politi, *op. cit.*, 13.

⁷ F. Marinelli, *op. ult. cit.*, 1044 s.

proprietario in piccole proprietà contadine. I terreni dei privati gravati da usi civici sono destinati a divisione in due parti, la prima delle quali assegnata all'originario intestatario, la seconda ai Comuni o alle frazioni. Quest'ultima, a propria volta, è distinta in due categorie, con la classificazione dei terreni quali «convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente» (categoria *a*) ovvero quali «convenientemente utilizzabili per coltura agraria» (categoria *b*)⁸.

Per i terreni rientranti nella categoria *a*) si prevede la conservazione nelle proprietà pubblica del Comune, rimanendo in capo ai membri della comunità i diritti di uso civico⁹, con conseguente preclusione alla alienazione o al mutamento di destinazione in assenza di autorizzazione amministrativa¹⁰. Per i terreni del "demanio civico" (boschi e pascoli, ma anche terreni coltivati), già di proprietà del Comune o della frazione, si prevede l'apertura agli «usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione»¹¹.

I terreni della categoria *b*) sono destinati a ripartizione (quotizzazione) tra i coltivatori diretti del Comune o della frazione, con impegno a trarne la maggiore utilità¹². Tale impegno si traduce nell'acquisto del fondo a titolo di enfiteusi con affrancazione dal canone e acquisto della piena proprietà all'esito del richiesto miglioramento¹³.

Oltre alla liquidazione, nei termini sopra previsti, è ammessa la legittimazione di occupazioni abusive¹⁴ con conseguente affrancazione dell'uso civico. A tale fine si deve accertare che l'occupazione duri da almeno dieci anni e che siano state apportate sostanziali e permanenti migliorie¹⁵. Così ottenuta la legittimazione, l'occupatore deve corrispondere al Comune un canone enfiteutico, con possibilità di affrancazione (e quindi di acquisto della piena proprietà) mediante pagamento della sua capitalizzazione¹⁶.

Nel sistema delineato dalla legge del 1927 un ruolo centrale è affidato al Commissario per la liquidazione degli usi civici, chiamato a esercitare le verifiche necessarie e a omologare gli atti istruttori e peritali per l'assegnazione dei terreni a una delle due categorie richiamate. Al Commissario compete procedere alla liquidazione degli usi civici, nonché dirimere eventuali

⁸ Art. 11 della legge n. 1766 del 1927.

⁹ Art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

¹⁰ Affidata al Ministero dell'economia nazionale dall'art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

¹¹ Salvo che in base alla legislazione anteriore o a sentenze passate in giudicato fosse già stato riconosciuto un «diritto particolare» a specifiche categorie di persone; in tal caso i provvedimenti necessari sarebbero stati assunti dal Ministero dell'economia nazionale d'intesa con il Ministero dell'interno: art. 26 della legge n. 1766 del 1927.

¹² Art. 13 della legge n. 1766 del 1927.

¹³ L'inosservanza dell'obbligo di migliorie o delle condizioni stabilite nel piano di ripartizione avrebbe comportato la restituzione del terreno.

¹⁴ Altrimenti destinate alla restituzione.

¹⁵ Art. 9 della legge n. 1766 del 1927.

¹⁶ Art. 10 della legge n. 1766 del 1927.

controversie su esistenza, estensione e natura dei diritti collettivi, con decisione di natura giurisdizionale reclamabile dinanzi alla Corte di appello di Roma¹⁷.

Soltanto con il rispetto delle condizioni e delle procedure sopra sinteticamente descritte sarebbe stato possibile sottrarre i beni considerati al loro particolare regime giuridico, implicante indisponibilità, nelle forme della inalienabilità, imprescrittibilità ed inusufruttibilità.

Peraltro, con i decreti del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, e 24 luglio 1977, n. 616 le funzioni amministrative già esercitate in materia dagli organi dello Stato sono state trasferite alle Regioni, le quali, però, come poi precisato dalla giurisprudenza costituzionale, non avrebbero in forza di tale titolo potuto vantare alcuna legittimazione legislativa per disciplinare il regime giuridico degli usi civici, che interessa diritti soggettivi di natura dominicale e che è stato ritenuto assumere particolare valenza ai fini della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Quest'ultima impostazione ha trovato in un certo senso conferma nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), che ha sottoposto i beni di uso civico a vincolo paesaggistico, riconoscendone la rilevanza anche sotto il profilo ambientale, secondo una linea poi confermata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 135 e soprattutto 142, comma 1, lett. h, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Questa linea, che si allontana dalla iniziale tendenza favorevole alla "liquidazione" degli usi civici, ha trovato consacrazione nella più recente legge n. 168 del 2017, che, come detto, ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogare la disciplina del 1927. La nuova legge intende, infatti, il «dominio collettivo» come situazione da preservare e non come anacronismo da liquidare¹⁸, continuando a caratterizzarne il regime giuridico nei termini della inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità, con perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017¹⁹). Ad affermarlo con molta chiarezza è la Corte costituzionale nella sent. n. 228 del 2021: «dalla nuova legge – e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell'istituto – emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia. Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era

¹⁷ Artt. 29, secondo comma, e 32 della legge n. 1766 del 1927.

¹⁸ Così R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit., 1068.

¹⁹ Dopo averne riconosciuto la differenza (art. 3, comma 2), la legge n. 168 assoggetta però al medesimo regime di inalienabilità i domini collettivi costituenti il demanio civico e le terre private (art. 3, comma 3), il che, come preciseremo nell'ultimo paragrafo di questo scritto, determina problemi di costituzionalità di recente messi in rilievo in un'ordinanza di rimessione del Tribunale di Viterbo, Sezione civile, Ufficio esecuzioni immobiliari (ordinanza del 15 febbraio 2022, R.O. n. 114 del 2022, relatrice Navarretta; altra ordinanza di contenuto identico e proveniente dalla stesso giudice *a quo* è iscritta a R.O. n. 127 del 2022).

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

Per la Corte costituzionale questo è il «punto di arrivo di un'evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza», che ha riconosciuto «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (come già affermato nelle sentenze n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995), secondo una linea in precedenza fatta propria anche dalla citata legge Galasso del 1985. Ed è proprio il riconoscimento normativo della loro valenza ambientale (in attuazione, tra l'altro, dell'art. 9 Cost.), ad aver determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio per cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. La sintesi di questo percorso sarebbe in un certo senso rappresentata dalla legge n. 168 del 2017, laddove stabilisce che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio ed aggiunge che “[t]ale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici” (art. 3, comma 6)». Inoltre – come ancora sottolinea la Corte costituzionale nella sent. n. 228 del 2021 – «la dichiarata connotazione dei domini collettivi come “comproprietà inter-generazionale” (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni»²⁰.

²⁰ Può essere utile, al riguardo, richiamare anche la successiva integrazione dell'art. 9 della Costituzione, che, a seguito della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, contiene un terzo comma nel cui primo periodo è scritto che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

In sintonia con questa ricostruzione, che esalta la vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi, la Corte ha peraltro in più occasioni ribadito che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in questa materia si risolve in favore del primo in ragione della riconosciuta potestà legislativa esclusiva per la «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.: sent. n. 103 del 2017), aggiungendo poi che a venire in rilievo è anche la competenza riguardante l’«ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.: sent. n. 228 del 2021)²¹. Questa impostazione, come vedremo, è alla base di diverse pronunce di accoglimento riguardanti disposizioni legislative regionali che incidono sul regime degli usi civici, la cui osservanza, però, prima della dichiarazione di incostituzionalità, ha determinato il compimento di atti negoziali poi travolti, anche a distanza di tempo, dagli effetti della singola decisione della Corte costituzionale. Sarà questa specifica problematica l’oggetto del presente studio, al fine di comprendere se l’effetto di “travolgimento” discendente dalla rilevazione di una violazione del riparto delle competenze possa essere o meno contenuto in ragione del temperamento con altri interessi costituzionali potenzialmente in gioco.

2. Le più recenti decisioni della Corte costituzionale in materia di usi civici

Come in parte anticipato, nel recente periodo la Corte costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi su disposizioni legislative regionali in materia di usi civici, peraltro avendo modo di offrire anche una ricostruzione dell’evoluzione del quadro normativo nella più volte citata sent. n. 228 del 2021 (redattore Amoroso). Successivamente ad essa può richiamarsi la sent. n. 249 del 2021 (redattrice Navarretta), che ha dichiarato l’inammissibilità di questioni riguardanti una previsione legislativa regionale del Lazio, nella parte in cui la stessa stabilisce che sono «attribuiti ai comuni le

²¹ Va comunque ricordato che la legge 29 luglio 2021, n. 108, di conversione del d.l. n. 77 del 2021 ha introdotto tre commi (8-*bis*, *ter*, *quater*) nel corpo dell’art. 3 della legge n. 168 del 2017, consentendo l’autorizzazione, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi ad oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni: a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della generale apposizione del vincolo paesaggistico alle zone gravate da usi civici, stabilita con la legge n. 431/1985 (di conversione del D.L. 312/1985), poi abrogata, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall’amministrazione comunale; b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica; c) non siano stati trasformati in assenza dell’autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa. Il nuovo comma 8-*ter* prevede che i trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate hanno ad oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permutate comportano la demanializzazione di tali terreni, i quali sono sottoposti al vincolo paesaggistico in base all’articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004). Il nuovo comma 8-*quater* prevede che i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio» (art. 4 legge reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005). Si riscontra il difetto di rilevanza in quanto il rimettente, Commissario per la liquidazione degli usi civici, non ha fornito un'argomentazione non implausibile sulle ragioni giuridiche in base alle quali l'accertamento commissariale possa formarsi, all'esito dell'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, pur in presenza di un provvedimento amministrativo di liquidazione degli usi civici non tempestivamente impugnato. Il che assume rilievo per uno dei punti che in seguito ci riserviamo di approfondire, attinente alla possibilità o meno di argomentare l'"esaurimento" del rapporto a fronte di provvedimento amministrativo non tempestivamente impugnato.

Occorre però dare preliminarmente conto della maturazione dell'indirizzo che ha portato la Corte ad attrarre la materia "usi civici" nella «tutela dell'ambiente» e poi anche nell'«ordinamento civile» entrambe di potestà legislativa esclusiva statale (rispettivamente indicate nelle lettere s ed l del secondo comma dell'art. 117 Cost.).

Una decisione rilevante nel più recente cammino in materia della Corte è stata senz'altro la sent. n. 210 del 2014 (redattore Coraggio), avente per oggetto una previsione contenuta in una legge sarda del 2013 (art. 1 della legge reg. 2 agosto 2013, n. 19), «nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale». La norma censurata si pone in violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., 3, primo comma, lett. n) dello statuto sardo e 6 delle norme di attuazione (d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480), in quanto disciplina una sostanziale progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il Piano straordinario di accertamento demaniale e la delega al Comune per la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori, prevedendo una possibile cessazione degli stessi. Vero è che la Sardegna ha competenza legislativa primaria in materia di usi civici ai sensi del suo Statuto, ma questa concorre con la competenza statale per la conservazione ambientale e paesaggistica,

ricompresa nella tutela dell'ambiente, che trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), le cui disposizioni si impongono al rispetto del legislatore sardo, quali norme di grande riforma economico-sociale.

La coesistenza di due ambiti competenziali – statale e regionale – impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi in gioco. Tale non è quello prefigurato dalla legislazione regionale, in quanto per un'efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici, ma occorre che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin dalla formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione.

Nel 2017, con la sent. n. 103 (redattore Carosi), la Corte si pronuncia di nuovo su alcune disposizioni di una legge della regione Sardegna (legge 11 aprile 2016, n. 5), accogliendo le questioni, questa volta sollevate dal Governo in via principale, poste sia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia con riguardo al principio di leale collaborazione. Ad essere violato, nella specie, è il principio della copianificazione previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, qualificato come norma di grande riforma economico-sociale. La Corte condivide, in sostanza, l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'art. 142 del citato Codice «costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lett. c, del codice) e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del codice)». Sottolinea anche che le disposizioni impugnate non si limitano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma sono tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato.

È il preludio alle più incisive affermazioni contenute nella sent. n. 113 del 2018 (redattore Carosi), che risolve una questione posta in via incidentale e riguardante una disposizione legislativa regionale del 1986 (art. 8 della legge reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005). Nello specifico, la disposizione regionale, disciplinando l'alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico (c.d. sdemanializzazione o sclassificazione dei beni civici), prevede la possibilità di alienazione agli occupatori di terreni già edificati a condizione che le costruzioni siano legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria degli abusi edilizi. La Corte ritiene tale disciplina in contrasto con la Costituzione, precisando, anzitutto, che la competenza statale in materia si radica negli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s) («tutela dell'ambiente») e trova espressione nell'art. 142

del codice dei beni culturali e del paesaggio. Non solo: la disposizione censurata viola anche la competenza statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. I, Cost.), introducendo una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia. La Corte precisa, peraltro, che la previa «sclassificazione», presupposto indefettibile per l'alienazione dei beni di uso civico, può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Richiamando la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265), la Corte costituzionale afferma la nullità degli atti di disposizione del patrimonio civico, chiarendo che alla legge regionale non sarebbe stato in alcun modo possibile determinare la «sclassificazione del bene». In sostanza il contratto derivante dalla procedura ivi prevista sarebbe *contra legem* e dunque «affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto», quando non siano state rispettate le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332). Si censura espressamente il «meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico», non esitando nell'affermare la «illegittimità della *iniusta locupletatio* che il legislatore regionale dispone a favore dell'occupatore». Le procedure di asta pubblica «se [i terreni sono] divenuti edificabili», la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2 dell'art. 8 della legge laziale, le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico e la prelazione per i «detentori di aree civiche» sono ritenute «intrinsecamente contraddittorie» e quindi irragionevoli, perché in contrasto con il «presupposto indefettibile» della sclassificazione.

Insomma, ad essere preclusa in radice è la sclassificazione per effetto diretto della legge regionale (che difetterebbe di competenza costituzionale al riguardo). Tutta l'argomentazione ruota attorno alla rispondenza degli usi civici all'interesse alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio (si parla al riguardo di loro importanza «strategica»). È proprio l'interesse generale paesaggistico-ambientale e quello civico locale «immanente», come oggettivato dalla norma speciale di cui all'art. 41 r.d. n. 332 del 1928, ad ostare ad una diversa disciplina a livello regionale, con la specifica conseguente censura, riferita alla vicenda del giudizio *a quo*, della condotta amministrativa del Comune, che ha rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, e di quella privatistica dell'Università agraria, che ha alienato il bene in applicazione della norma regionale illegittima.

Tale orientamento – «un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928» – è ribadito nella sent. n. 178 del 2018 (redattore Carosi), che decide una questione di nuovo riguardante la legislazione sarda posta in via principale dal Governo. Nella decisione la Corte assimila il bene gravato da uso civico al bene appartenente al demanio, negando che possa configurarsi una “sdemanzializzazione” di fatto e ribadendo che la «incommerciabilità» derivante dallo specifico regime comporta che «la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell’uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)».

Di analogo tenore è la successiva sent. n. 71 del 2020 (di nuovo redattore Carosi), che decide una questione posta in via incidentale su disposizione legislativa della Regione Calabria (art. 53 della legge 29 dicembre 2010, n. 34), che prevede la cessazione degli usi civici quando questi insistono sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori. Ad essere violati sono gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto l’eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica 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. Nel disporre la cessazione-estinzione degli usi civici, la norma censurata introduce invece una non consentita compressione della proprietà collettiva, dal momento che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili è riconducibile alla materia dell’ordinamento civile e un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928.

Si addivene così alla già richiamata conclusione per cui la disciplina degli usi civici e dei domini collettivi chiama in causa, insieme, le competenze esclusive della legislazione statale in materia di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) e di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.), secondo quanto da ultimo confermato con la sent. n. 236 del 2022 (redattrice Navarretta)²².

Tutta la giurisprudenza recente sopra citata va nella direzione dell’esaltazione della vocazione ambientale degli usi civici e attribuisce rilievo dirimente alla competenza statale in materia di

²² Con la sent. n. 236 del 2022 la Corte ha accolto, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere l) ed s), la questione, sollevata in via principale, riguardante una previsione legislativa regionale (art. 1 legge Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41) che prorogava fino al 31 dicembre 2022 la vigenza delle norme che dispongono, per determinate aree, un *iter* semplificato per la definizione delle procedure di liquidazione degli usi civici, di legittimazione della detenzione di fatto senza titolo di terre del demanio civico comune e di affrancazione del fondo enfiteutico.

ordinamento civile per precludere qualsivoglia intervento di livello regionale teso a sgravare il bene dal vincolo. Ciò sembra implicare, alla luce della sent. n. 113 del 2018, il travolgimento degli atti di circolazione immobiliare, rilevandosi l'impossibilità giuridica dell'oggetto del negozio conseguente a "sclassificazione" esclusivamente derivante da legge regionale dichiarata incostituzionale. Anche se nella recente pronuncia di inammissibilità n. 249 del 2021 potrebbero rinvenirsi aperture nella ricerca di una diversa, meno drastica conclusione, laddove la Corte non entra nel merito in quanto il giudice *a quo* non ha adeguatamente motivato sulle ragioni giuridiche in base alle quali l'accertamento commissariale possa formarsi, all'esito dell'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, pur in presenza di un provvedimento amministrativo non tempestivamente impugnato. Il che potrebbe significare che il provvedimento di liquidazione degli usi civici, assunto con determina comunale sulla base del censurato art. 4 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, possa considerarsi definitivo proprio per mancata impugnazione nei termini di legge.

Tale ultima considerazione, sulla quale si insisterà nel prosieguo del lavoro, potrebbe trovare la sua ragion d'essere anche in un'esigenza di contemperamento tra interessi diversi, di rango costituzionale, che peraltro ricevevano ampia considerazione nella più risalente giurisprudenza. Mi riferisco alle sentt. n. 511 del 1991, 221 e 237 del 1992 (tutte redatte da Mengoni), che, pur nel quadro della legge nazionale, riconoscevano spazi di intervento a leggi regionali di sanatoria. La Corte faceva specifico riferimento alla necessità di «considerare che le diverse e più remunerative possibilità di occupazione, prodotte dal sopravvenuto sviluppo industriale del Paese anche nelle zone tradizionalmente agricole, hanno ridotto a dimensioni modestissime le economie familiari di produzione per il consumo, determinando un progressivo abbandono dell'esercizio degli usi civici collegati a quelle economie. Tale fenomeno ha comportato che terreni gravati da usi civici, di cui si è quasi perduto il ricordo, sono stati alienati dai Comuni trascurando le condizioni e le procedure previste dall'art. 12 della legge del 1927, per finalità di pubblico interesse connesse ai bisogni di urbanizzazione (dal 1927 la popolazione italiana è pressoché raddoppiata) o ai bisogni dell'industrializzazione, apportatrice di nuovi posti di lavoro. La regolarizzazione di siffatte situazioni alla stregua del citato art. 12, come vorrebbe il giudice *a quo*, è difficilmente praticabile, sia perché presuppone l'assegnazione dei terreni a una o l'altra delle categorie distinte dall'art. 11, mentre essi hanno ormai perduto da tempo l'originaria destinazione agricola o boschivo-pastorale, sia perché impone l'onere di rinnovazione dell'atto di vendita con un nuovo prezzo calcolato tenendo conto

dell'attuale destinazione urbanistica o industriale dei terreni. Oltre a tutto, il Comune sarebbe esposto al rischio di vedersi citato in giudizio, ai sensi dell'art. 1338 cod. civ., con una domanda di risarcimento dei danni sofferti dall'acquirente per avere confidato, senza sua colpa, nella validità del precedente contratto. Sulla base di quel contratto e del prezzo allora convenuto è stata fatta, nel caso in esame, l'analisi dei costi-benefici dell'insediamento industriale in vista del quale i terreni di cui è causa sono stati alienati dal Comune di Avezzano» (sent. n. 511 del 1991).

La Corte si trovava a giudicare su una questione che interessava una disposizione legislativa della Regione Abruzzo (art. 10, secondo comma, della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, modificata dalla legge reg. 8 settembre 1988, n. 77) che utilizzava a fini di sanatoria il modello della "sclassificazione" dei beni demaniali (art. 829 cod. civ.), fondandosi sul fatto che le terre civiche ivi considerate «hanno da tempo perduto irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi o pascolivi». Per la Corte «non si tratta di una "sdemanializzazione" esonerata dal presupposto della previa assegnazione dei terreni a categoria. La sclassificazione è un atto di natura meramente dichiarativa, che accerta la perdita delle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni di demanio collettivo, con conseguente esclusione di questa specifica ragione di nullità della vendita stipulata senza le condizioni dell'art. 12 della legge del 1927, e quindi, se la vendita fosse già avvenuta, restando esclusa la necessità di rinnovazione del contratto». Con la conclusione che la norma denunciata «non viola il limite indicato dall'art. 117 Cost., ma anzi risponde a un principio generale della legislazione statale, desumibile dagli artt. 39 e 41 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, nel senso che sono consentite in ogni caso – con l'autorizzazione del Ministro dell'agricoltura (sentito il parere del Commissario regionale per gli usi civici), e ora della Regione (non soggetta al requisito del detto parere preventivo) – l'alienazione o la concessione, previo mutamento di destinazione, di terre civiche quando le forme di utilizzazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 non siano più possibili o risultino antieconomiche, mentre la diversa destinazione sopravvenuta rappresenta un reale beneficio per la generalità degli abitanti. Questo principio si riflette nell'ultimo comma dell'art. 6 della legge regionale (non impugnato): di esso il successivo art. 10, secondo comma, costituisce un adattamento ordinato alla sanatoria di mutamenti di destinazione già intervenuti, dei quali il Consiglio regionale riconosce la rispondenza a finalità di interesse pubblico, in pari tempo dichiarando che sono cessate definitivamente le ragioni che giustificavano l'originario vincolo di destinazione, con conseguente passaggio dei terreni nel patrimonio disponibile del Comune». Tale orientamento è ribadito con riguardo ad altre disposizioni della legge regionale abruzzese nelle sentt. n. 221 e 237 del 1992, ove peraltro si legge che non è

contraria a Costituzione l'attribuzione al Consiglio regionale del «potere di provvedere, sentito il parere del comune interessato, alla convalida delle autorizzazioni all'alienazione di terre civiche non previamente assegnate a categoria, rilasciate dall'autorità competente (ministro dell'agricoltura fino al 1977, poi lo stesso consiglio regionale), sempre che i relativi atti di alienazione siano stati stipulati e registrati anteriormente all'entrata in vigore della legge». Nella specie il giudice remittente aveva rilevato una violazione dei «precetti costituzionali di logica dell'intero sistema» e una specifica violazione de gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto la norma censurata avrebbe attribuito «al consiglio regionale un potere di convalida di negozi radicalmente nulli, in contrasto col principio fondamentale di insanabilità della nullità (art. 1423 cod. civ.), nonché col principio di esclusione della potestà legislativa regionale in materia di rapporti intersoggettivi privati». La Corte risponde che «la censura si fonda sulla massima giurisprudenziale che afferma la nullità radicale (nel senso di inesistenza giuridica) dell'atto di autorizzazione ad alienare terre di uso civico non preceduto dall'individuazione formale della categoria di appartenenza»: massima «non sostenibile almeno nel caso in cui risulti da indici sicuri che il terreno *de quo* deve essere classificato nella prima delle due categorie indicate dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927. In questo caso l'assegnazione a categoria, poiché non ha funzione determinante della destinazione del terreno a bosco o pascolo, nemmeno ha efficacia costitutiva della sua condizione giuridica di alienabilità, onde la mancanza dell'atto-presupposto produce solo un vizio procedimentale del provvedimento autorizzativo dell'alienazione. Perciò l'autorizzazione può essere convalidata dal consiglio regionale in quanto organo competente sia a emanare l'atto viziato, sia a porre in essere l'atto – presupposto dell'assegnazione a categoria. La norma impugnata disciplina l'esercizio di questo potere di convalida di atti amministrativi annullabili, di guisa che essa non porta alcuna deroga al principio dell'art. 1423 cod. civ. La convalida dell'atto autorizzativo non equivale, come pensa il giudice remittente, a sanatoria della nullità del negozio autorizzato. Nei limiti (che rimangono impregiudicati) in cui la convalida ha efficacia retroattiva, il negozio autorizzato deve considerarsi non già convalidato, bensì ab origine validamente stipulato».

Quella delineata sembra una prospettiva ben diversa dall'attuale, come emerge dal semplice raffronto tra le motivazioni di due decisioni della Corte nelle quali si fa riferimento all'«interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici» per esigenze legate alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Nella più recente e più volte citata sent. n. 228 del 2021 tali finalità

sono considerate in modo esclusivo e direi come implicitamente sussistenti²³; nella più risalente sent. n. 133 del 1993 (di nuovo redattore Mengoni), l'emersione del predetto interesse è comunque precisata, con una sfumatura non secondaria, come sussistente «*nella misura in cui essa*» (la conservazione degli usi civici) contribuisce effettivamente «alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» (secondo quanto ribadito anche nella sent. n. 46 del 1995, redattore Mengoni).

Gli ampi riferimenti qui effettuati a una risalente giurisprudenza non sono in funzione della messa in discussione della vocazione ambientale degli usi civici, bensì rivolti a proporre di considerare anche, in una logica di bilanciamento, le ormai del tutto tralasciate esigenze connesse ai bisogni di urbanizzazione o di industrializzazione, che così grande peso assumevano inizialmente. Senza dimenticare la rilevanza che può assumere in questi ambiti il principio di affidamento basato sulla applicazione (magari prolungata) di una legge regionale efficace ancorché invalida, sempre che non si ritenga che il provvedimento di liquidazione degli usi civici, adottato sulla base di una legge regionale poi dichiarata incostituzionale, sia idoneo a provocare l'esaurimento del rapporto ove non tempestivamente impugnato.

3. Il problematico “seguito” delle decisioni della Corte, tra rispetto del riparto delle competenze e certezza del diritto. La possibilità di modulare gli effetti temporali dell'incostituzionalità

Le richiamate decisioni della Corte costituzionale che hanno accolto questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto leggi regionali incidenti in materia di usi civici hanno prodotto significative conseguenze sulla circolazione dei beni da essi gravati, al punto da determinare la nullità dei contratti stipulati sulla base di procedure consentite dalla normativa regionale ma non contemplate dalla legge n. 1766 del 1927. Più precisamente, seguendo un orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione (ord. n. 5644 del 2019), si è ritenuto che «nel caso in cui l'atto amministrativo sia stato emanato in carenza di potere (nella specie in rapporto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di norma costituente presupposto del potere della pubblica amministrazione), il giudice deve accertare [...] la originaria inefficacia dell'atto stesso ai fini della decisione sul rapporto dedotto in giudizio». Se l'intervento regionale avviene in violazione delle regole sul riparto delle competenze legislative, «il vizio originario della disposizione» si «comunica

²³ Vero è che si richiama anche nella sent. n. 228 del 2021 la lontana giurisprudenza alla quale faremo riferimento subito dopo nel testo, ma la ricorrenza della condizione («*nella misura in cui*») del soddisfacimento delle esigenze di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio come ragione che induce alla conservazione degli usi civici sembra essere data per scontata, sempre sussistente e prevalente, attraverso la citazione dell'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017.

anche ai provvedimenti amministrativi che, sulla base di essa, hanno disposto il mutamento della qualità dei suoli». Quanto scritto dalla Cassazione appare conseguenza dell'affermazione contenuta nella sent. n. 113 del 2018 della Corte costituzionale che, partendo dalla pretesa e indiscriminata assimilazione del bene gravato da uso civico al bene appartenente al demanio²⁴, ne afferma l'incommerciabilità fuori dalle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regio decreto n. 332 del 1928: non essendo consentita alle Regioni la sostanziale "sclassificazione" di terreni gravati da uso civico, la procedura che abbia determinato tale esito deve ritenersi "*contra legem*" e i contratti da essa derivanti affetti da nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto²⁵.

In sostanza, si nega la possibilità di considerare "esauriti" i rapporti sorti sulla base di "sclassificazioni" compiute in osservanza di disposizioni legislative regionali successivamente dichiarate incostituzionali. Ciò ancorché l'effetto retroattivo che abitualmente si riconosce per le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale incontri non solo il limite della sentenza passata in giudicato, ma anche dell'atto amministrativo non più impugnabile²⁶. Nella specie, tuttavia, l'evento giuridico si sarebbe prodotto *ex lege*, con la conseguenza che dalla mancata impugnazione del provvedimento amministrativo non potrebbe derivare preclusione alla tutela dei propri diritti. È quanto sostenuto dalla dottrina²⁷ in critica alla recente e citata sent. n. 249 del 2021, che ha ritenuto inammissibile una questione prospettata su legge regionale per non avere il rimettente dimostrato il rapporto di strumentalità e pregiudizialità tra l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte e la decisione della controversia, dovendo allo stato degli atti «limitarsi a prendere atto dell'avvenuta estinzione dei diritti di usi civici». Come accennato, si potrebbe trattare di un'apertura verso la considerazione dell'esaurimento del rapporto per effetto della mancata impugnazione del provvedimento comunale che ha accertato l'estinzione dell'uso civico (disposta secondo i termini stabiliti da una legge regionale). In sostanza, si potrebbe argomentare che l'intervenuto provvedimento di estinzione, in quanto non tempestivamente impugnato, determini la decadenza dalla facoltà di dedurre l'illegittimità, ancorché lo stesso sia adottato sulla base di una previsione legislativa che si presume incostituzionale. Tanto più se a seguito dello stesso siano stati compiuti atti negoziali, per ovvie esigenze legate alla certezza del diritto²⁸. Ma va precisato che la Corte

²⁴ La Corte costituzionale cita Cass., Sez. III civile, sent. 28 settembre 2011, n. 19792.

²⁵ La Corte costituzionale cita Cass., Sez. II civile, sent. 22 novembre 1990, n. 11265, riguardante il caso di alienazione da parte di un Comune (o Associazione agraria) di un terreno incluso nel Demanio di uso civico a seguito di procedura di "sdemianializzazione" compiuta fuori dalle ipotesi tassative contemplate dalla normativa statale.

²⁶ Si veda, ad es., Cass. Civ., Sez. I, sent. 30 luglio 2014, n. 17271.

²⁷ M. Branca, *Un giudizio di irrilevanza non convincente in materia di usi civici*, in *Giur. cost.*, 2021, 2766 ss.

²⁸ Propende per questa soluzione 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.*, 2021, 1826.

costituzionale si arresta al rilievo per cui a difettare sarebbe un'adeguata motivazione («non implausibile»), poiché «gli argomenti spesi in merito alla rilevanza risultano carenti e contraddittori». Forse troppo poco per desumere da ciò un *revirement* rispetto alla precedente giurisprudenza, ormai ferma nel rilevare che il vizio di incompetenza (riguardante la legge) si riverbera sui provvedimenti amministrativi adottati, ancorché non tempestivamente impugnati.

Proviamo comunque ad assumere che non possano dirsi “esauriti” i rapporti sorti sulla base di provvedimenti amministrativi adottati in virtù di legge regionale dichiarata incostituzionale per difetto di competenza. Davvero il passare del tempo e il “consolidamento” (anche se non “esaurimento”) delle situazioni ad esso conseguente non assume alcun rilievo? Gli atti negoziali compiuti in buona fede, in osservanza di prescrizioni legislative regionali, possono essere tranquillamente “travolti” senza pregiudizio di interessi o valori di rango costituzionale?

Per rispondere sono necessarie alcune precisazioni che interessano sia il tema degli effetti delle decisioni di incostituzionalità sia gli interessi di rango costituzionale che potrebbero venire in rilievo nello specifico al fine di giustificare un contenimento della retroattività che usualmente si riconosce a dette pronunce.

Ai sensi dell'art. 136 Cost., la sentenza di accoglimento accerta, con efficacia *erga omnes*, l'illegittimità costituzionale della norma censurata, la quale ultima «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione». Da tale formulazione non si evince nulla di significativo quanto agli effetti nel tempo della pronuncia, che potrebbe ritenersi persino operante solo *pro futuro*²⁹. Tuttavia, sia la natura incidentale del giudizio, sia la previsione contenuta nell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per cui le norme dichiarate incostituzionali «non possono avere applicazione» a seguito della pubblicazione della decisione, lascerebbero intendere che il principio debba essere quello della retroattività degli effetti della sentenza. In particolare, l'incidentalità imporrebbe che l'effetto retroattivo si spieghi ordinariamente nei confronti del giudizio *a quo* (non avendo altrimenti interesse il giudice a sollevare la questione), mentre la previsione del richiamato art. 30 permetterebbe di affermare che la cessazione dell'applicazione sia da riferire a tutti i rapporti pendenti sorti sin dal momento del verificarsi del vizio, del contrasto tra la norma oggetto e la norma parametro. E in effetti questa è la tesi prevalente, seguita nella prassi e già in parte sopra richiamata, ritenendosi che, almeno di regola, gli unici rapporti non travolti dalla dichiarazione di incostituzionalità della norma siano quelli ormai “esauriti”, per decadenza, prescrizione o in caso di

²⁹ Si ripropone in questa sede quanto già da me scritto nel *Corso di diritto costituzionale. Fonti, diritti, giustizia costituzionale*, II ed., Torino, 2022, 251 ss.

passaggio in giudicato della sentenza pure fondata su una norma poi dichiarata incostituzionale. Tale ultima evenienza si spiega con esigenze legate alla certezza del diritto, la quale vuole che, a un certo punto (decorso un determinato tempo o intervenuto in via definitiva un giudice), il rapporto giuridico debba ritenersi “esaurito” e non più rivedibile. L’unica eccezione riguarda le sentenze di condanna in materia penale, poiché la dichiarazione di incostituzionalità della norma che ne abbia costituito il fondamento ne fa cessare «la esecuzione e tutti gli effetti penali» (art. 30, ultimo comma, legge n. 87 del 1953); e ciò perché l’ordinamento non può in ogni caso tollerare che si subiscano le conseguenze di una sentenza penale di condanna pronunciata sulla base di una norma incostituzionale.

Quanto sin qui affermato può portare, però, a considerare la retroattività non come una regola inderogabile, ma come un principio suscettibile di bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale, sia pure posto in posizione di preminenza e di tendenziale prevalenza in quanto rispondente alla illustrata logica dell’incidentalità e alle esigenze di pregio costituzionale ad essa sottese³⁰. In casi particolari – come emerge dalla giurisprudenza costituzionale – la stessa “eliminazione”, per i rapporti in corso, della legge che regola una certa materia creerebbe un “vuoto” avente gravi effetti per la continuità normativa o amministrativa, nonostante sia necessario, per il futuro, espungere dall’ordinamento la norma che presenti evidenti vizi d’incostituzionalità. È questa la ragione per cui, sia pur raramente, la Corte ha modulato gli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità – anche in casi in cui non si poteva affermare che il vizio fosse sopravvenuto (per effetto, ad esempio, di mutamento del parametro) – ravvisando che proprio l’efficacia retroattiva avrebbe determinato una situazione di maggiore incostituzionalità rispetto a quella che si sarebbe andati a rimuovere. Al punto di affermare – come accaduto in una discussa pronuncia (sent. n. 10 del 2015)³¹ – l’efficacia solo *pro futuro* dell’incostituzionalità, escludendola anche nei confronti del giudizio *a quo*.

Il differimento degli effetti dell’incostituzionalità così disposto (per altri recenti casi si vedano sentt. n. 152 del 2020 e n. 41 del 2021³²) si differenzia, dunque, dall’ipotesi dell’incostituzionalità

³⁰ Si vedano, di recente, le riflessioni al riguardo di M. Caredda, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, Torino 2019, 203 ss.

³¹ Si rinvia per un’analisi di questa importante decisione al commento di M. Ruotolo – M. Caredda, *Virtualità e limiti della regolazione degli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 11/2014, II, 476 ss., pubblicato anche in *Rivista telematica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. 2/2015

³² Ma si vedano già, almeno, le sentt. nn. 266 del 1988, 501 del 1988 e 50 del 1989. In quel periodo la Corte costituzionale organizzò un importante seminario dal titolo *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, i cui Atti sono stati pubblicati dall’editore Giuffrè di Milano nel 1989. Successivamente la dottrina è tornata sul tema con lavori monografici, tra i quali: M. D’Amico, *Giudizio sulle leggi ed*

sopravvenuta a partire da un certo momento per effetto di un mutamento del parametro (o del significato da attribuire all'enunciato in conseguenza, ad esempio, di mutamenti della legislazione di riferimento o di evoluzione tecnologica). La modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità, ossia l'ancoraggio del *dies a quo* degli effetti caducatori alla pubblicazione della decisione della Corte o comunque ad un momento successivo a quello di emersione del vizio, è giustificata, come detto, dall'esigenza di evitare situazioni di maggiore incostituzionalità, tenuto conto ora della «gradualità» nell'attuazione dei valori costituzionali e del principio di «continuità» dell'ordinamento normativo, ora delle conseguenze economico-finanziarie che si sarebbero potute determinare, ora del possibile travolgimento delle attività processuali poste in essere dai giudici in un certo settore per un periodo di tempo particolarmente ampio. In particolare, nelle pronunce più recenti la scelta è stata esito di un bilanciamento tra l'esigenza di ripristinare la legalità costituzionale con specifico riguardo al diritto leso, che implicherebbe il carattere retroattivo della pronuncia, e i principi, aventi carattere fondante, dell'eguaglianza e della solidarietà, in correlazione all'esigenza dell'equilibrio del bilancio (Corte cost., sent. n. 152 del 2020).

Insomma, per riprendere quanto già affermato dalla dottrina in un passato piuttosto lontano, il problema dei limiti alla retroattività delle decisioni della Corte è «un problema di bilanciamento e dunque di ragionevolezza»; è «un problema di diritto costituzionale sostanziale», che impone di individuare e saggiare «la durezza» dei principi che possono fungere da limiti al normale retroagire delle sentenze di accoglimento rispetto agli altri che vengano di volta in volta in considerazione. E questo è un compito che alla Corte spetta assolvere, nel momento in cui a essa si riconosca «una parte attiva nei processi di razionalizzazione dei rapporti tra i valori»³³.

Proprio su queste basi la Corte ha in alcune occasioni rilevato l'esigenza di evitare che le sue pronunce rivolte a rimuovere situazioni di incostituzionalità possano paradossalmente produrne di più gravi, con violazione di altri principi costituzionali rispetto a quelli impiegati come parametro nel

efficacia temporale delle decisioni d'incostituzionalità, Milano, 1993; R. Pinardi, *La Corte, i giudici e il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità*, Milano, 1993; F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Padova, 1997; M. Ruotolo, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000.

³³ Entrambe le citazioni sono di C. Mezzanotte, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in Corte costituzionale, *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 44. Nello stesso Seminario fu autorevolmente sostenuto che l'«incostituzionalità non sempre è un dato assoluto (o c'è o non c'è), bensì può essere essa stessa un dato relativo, graduale, anche temporalmente condizionato (può esserci, di più o di meno, può non esserci ancora, può esserci se non intervengono mutamenti adeguati, e via dicendo)» (F. Modugno, *Considerazioni sul tema*, 25), auspicando comunque «un irrobustimento della motivazione» delle sentenze che contraggano o eliminino l'efficacia retroattiva all'esito di un bilanciamento tra valori (S.P. Panunzio, *Incostituzionalità «sopravvenuta», incostituzionalità «progressiva» ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, 274 e 284).

risolvere la specifica questione. Lo si trova scritto, chiaramente, nella sent. n. 10 del 2015: «nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti»³⁴.

Ebbene, riguardo all'oggetto specifico di questo studio, ben potrebbe dirsi che l'esigenza di una tutela uniforme dei valori costituzionali legati ai titoli competenziali della «tutela dell'ambiente» e dell'«ecosistema» debba essere bilanciata con l'esigenza della certezza del diritto, almeno ove si sia formato un ragionevole affidamento³⁵ basato sull'applicazione di una legge regionale per lungo tempo efficace ancorché invalida. Considerando pure che gli interventi rivolti a favorire la circolazione di beni gravati da uso civico potrebbero ritenersi espressivi di un'istanza di sviluppo del territorio che sia al passo con i tempi³⁶, legata anche a quei bisogni di urbanizzazione e

³⁴ La Corte si pone anche, nell'occasione, il problema della presunta incompatibilità con la struttura del giudizio di costituzionalità di una decisione non retroattiva. Al riguardo, sposa in pieno la tesi sostenuta da M. R. Morelli, *Esiti del Seminario. La sent. n. 50 del febbraio 1989 e l'accoglimento del nuovo modello decisorio di declaratoria di incostituzionalità «sopravvenuta» a seguito di precedente pronuncia monitoria*, in Corte costituzionale, *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., 421, per cui «il requisito della rilevanza (in relazione alla funzione di filtro che è chiamato ad assolvere)» opera «unicamente nei confronti del giudice *a quo*, ai fini della prospettabilità della questione e non anche nei riguardi della Corte *ad quem*, agli effetti della decisione medesima. Di modo che, mentre sarebbe senz'altro inammissibile (in quanto meramente astratta) una questione che risultasse *ex ante* non rilevante, non sembra che vada considerata anche quella la cui soluzione (in relazione al limite temporale dell'accoglimento) ne comporti solo *ex post* la non influenza nel giudizio di provenienza». Dopo una citazione quasi testuale del predetto brano, la Corte aggiunge che si spiega così «come mai, di norma», essa «svolga un controllo di mera plausibilità della motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione», comunque riferita al «momento» e al «modo» in cui la questione è stata prospettata.

³⁵ In più occasioni, la Corte costituzionale ha ritenuto il principio del legittimo affidamento come espressione dell'esigenza di «sicurezza giuridica» (ad es., sentt. nn. 416 del 1999 e 525 del 2000), qualificandolo quale «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (ad es., sentt. nn. 349 del 1985 e 179 del 1996), in quanto finalizzato ad assicurare, in termini diacronici, la coerenza dell'ordine giuridico. Più di recente la Corte ha ribadito che tale principio trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è «connaturato allo Stato di diritto» (ad es., sentt. nn. 160 e 170 del 2013, 73 del 2017) ed è «da considerarsi ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (da ultimo, sentt. nn. 241 del 2019 e 136 del 2022). Anch'esso è comunque «sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentt. nn. 108 e 241 del 2019), secondo quanto precisato, in modo particolare, per le ipotesi di modifica in senso sfavorevole della disciplina dei rapporti di durata, che possono tollerarsi «a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini» (tra le molte, sentt. nn. 241 del 2019, 136 e 188 del 2022). Sono note, sul tema, le riflessioni di F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, in particolare 3 ss. e 272, che, sulla scia della dottrina tedesca, ha inteso il principio del legittimo affidamento come regolante anche l'attività legislativa, riconducendolo al più generale principio di buona fede oggettiva (dello stesso Autore si veda *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «trenta» all'«alternanza»*, Milano, 2001).

³⁶ Si veda, di recente, M. Nunziata, *Verso una razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1/2022, 43 s., che, nell'auspicare un intervento normativo di "sistemazione" degli usi civici, rileva come gli stessi siano spesso percepiti – come dimostrano, d'altra parte, gli stessi interventi delle Regioni pur ritenuti incostituzionali – quale freno alla circolazione dei beni (sotto il profilo privatistico) e ostacolo a uno sviluppo del territorio al passo con i tempi (sotto il profilo pubblicistico).

industrializzazione tanto valorizzati dalla stessa giurisprudenza costituzionale all'inizio degli anni Novanta da portare a ritenere infondate questioni di legittimità costituzionale riguardanti disposizioni legislative regionali che forse oggi non avrebbero passato indenni il vaglio della Corte. Non si auspica tanto un brusco e poco realistico *revirement* (una sorta di ritorno alla "giurisprudenza Mengoni"), piuttosto si suggerisce una rimediazione del tema che non releghi nell'ombra esigenze diverse da quelle della tutela ambientale, che rischiano di essere completamente pretermesse. È la stessa logica del bilanciamento tra valori ad imporlo, la quale implica sì la possibile prevalenza di uno dei valori in gioco, ma non oltre il punto che determini il completo sacrificio degli altri eventualmente contrapposti. E ai fini di questa valutazione il passare del tempo non è un elemento da sottovalutare, perché lo stesso contribuisce a "consolidare" un rapporto giuridico, anche in termini di affidamento delle parti contraenti, pure in quei casi in cui il rapporto stesso non possa (o non voglia) dirsi giuridicamente "esaurito". Un conto è, in particolare, una pronuncia di incostituzionalità su legge regionale resa nel giudizio in via principale a ridosso dalla sua entrata in vigore³⁷; altro è un'analoga decisione resa nella sede del giudizio in via incidentale a molti anni dalla entrata in vigore della legge regionale, non impugnata dal Governo e sulla base della quale siano stati compiuti provvedimenti amministrativi, anch'essi non impugnati dinanzi al giudice, prodromici alla stipula di atti negoziali. In quest'ultima situazione ben può dirsi formato un legittimo affidamento sulla stabilità della regolazione negoziale, tanto più se si considera che le leggi poi dichiarate costituzionalmente illegittime sono considerate efficaci fino alla pronuncia della Corte (benché invalide e dunque "annullabili")³⁸. D'altra parte, anche la dottrina minoritaria che considera le leggi incostituzionali nulle, quindi, anche per l'innanzi, non obbligatorie (la sentenza di accoglimento accerterebbe definitivamente questa loro originaria nullità), ritiene che prima della dichiarazione della Corte la disobbedienza rispetto ad esse non potrebbe comunque dirsi obbligatoria (la stessa sarebbe soltanto consentita o ammessa)³⁹. Fino all'eventuale pronuncia di accoglimento vige, insomma, l'obbligo di osservanza della legge «non già in quanto conforme a

³⁷ Si ricordi che ai sensi dell'art. 127 Cost. il Governo deve impugnare la legge regionale entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore.

³⁸ Si vedano, tra i molti, F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 971; F. Modugno, *Esistenza della legge incostituzionale ed autonomia del potere esecutivo*, in *Giur. Cost.*, 1963, 1728; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1415 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, *L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, V ed., Padova, 1984, 388 ss.

³⁹ Cfr. V. Onida, *Illegittimità costituzionale delle leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. Cost.*, 1965, 528; E. Garbagnati, *Efficacia nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. IV, Milano, 1977, 415; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, II ed., Bologna, 1988, 270 ss., il quale precisa che «l'ordinamento non se la sente di imporre la disobbedienza», perché «l'incostituzionalità della legge prima che sia pronunciata dalla Corte costituzionale è un'opinione, non una certezza» (276 s.).

Costituzione, ma proprio in quanto tale, indipendentemente dalla sua conformità a Costituzione»⁴⁰.

Quanto rilevato ha senz'altro precise implicazioni sul piano della responsabilità nel compimento di attività di assistenza qualificata per la redazione di atti compiuti in attuazione di una legge poi dichiarata incostituzionale⁴¹. La stessa non è certo predicabile a fronte dell'obbligo di osservanza della legge che sussiste fino all'eventuale dichiarazione di incostituzionalità; viceversa, per l'ipotesi di inosservanza, l'esonero da responsabilità finirà per dipendere dall'esito dell'eventuale giudizio della Corte⁴², potendo predicarsi soltanto in caso di accoglimento della questione.

Ma ulteriori implicazioni potrebbero trarsi, come si è scritto, ai fini della modulazione degli effetti della decisione di incostituzionalità, ove la sua portata retroattiva sia in grado di pregiudicare del tutto interessi che la Costituzione ritiene meritevoli di protezione, specie allorché essi si leghino a rapporti che, ancorché non ritenuti "esauriti", possano dirsi consolidati in ragione del passare del tempo, come accade spesso nel giudizio in via incidentale avente per oggetto leggi regionali piuttosto risalenti.

4. Un'altra prospettiva: per la distinzione del regime dei domini collettivi costituenti il demanio civico e le terre private. Cenni conclusivi

I problemi prospettati potrebbero però essere almeno parzialmente risolti attraverso una chiara distinzione del regime dei domini collettivi costituenti il demanio civico rispetto alle terre private gravate da usi civici⁴³. La differenza, pur riconosciuta nell'art. 3, comma 2, della legge n. 168 del 2017⁴⁴ non si traduce, infatti, in una diversificazione quanto a regime di inalienabilità (art. 3, comma 3, della stessa legge⁴⁵). Il punto è stato di recente messo in discussione dal Tribunale di Viterbo,

⁴⁰ F. Modugno, *Esistenza della legge incostituzionale*, cit., 1728.

⁴¹ Ne ho analizzato le implicazioni con specifico riguardo alla posizione del notaio in M. Ruotolo, *I limiti dell'incidenza della normazione secondaria statale e della legislazione regionale sulla disciplina privatistica del rapporto contrattuale (A proposito della normativa regolamentare sulla garanzia di conformità degli impianti e della legislazione regionale sul certificato energetico)*, Studio n. 710-2008 C, approvato dalla Commissioni Studi Civilistici il 21 gennaio 2009, in *Studi e materiali*, 2/2009, 516 ss.

⁴² Come ha scritto G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 110, a fronte dei doveri costituzionalmente sanciti di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54, primo comma, Cost.), l'eventuale conflitto può risolversi soltanto con l'intervento della Corte costituzionale, «organo esclusivamente abilitato a risolvere tale conflitto di doveri».

⁴³ Come ricorda F. Marinelli, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, cit., 459, tale distinzione era stata praticata dalla Cassazione sin dalle prime applicazioni della legge del 1927 al fine di sottrarre al regime liquidatorio proprio il demanio civico, meritevole di essere protetto e conservato.

⁴⁴ Nel definire il patrimonio o demanio civico si contemplano, infatti, le fattispecie diverse da «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati», pure comprese tra i «beni collettivi» nella lett. d) dell'art. 3, comma 1, della legge n. 168 del 2017.

⁴⁵ In tale previsione, infatti, si precisa che il regime giuridico di tutti i beni di cui al comma 1 dell'art. 3 (ivi compresi, dunque, quelli contemplati nella lett. d) «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

Sezione civile, Ufficio esecuzioni immobiliari, mediante la sollevazione di questione di legittimità costituzionale (ordinanza del 15 febbraio 2022, R.O. n. 114 del 2022, relatrice Navarretta), rilevando anzitutto che il regime di inalienabilità previsto per il demanio civico appare giustificato dall'appartenenza della terra alla comunità stessa, mentre analogo fondamento non può rinvenirsi per pregiudicare l'alienazione delle terre private gravate da uso civico, poiché l'atto di disposizione non provocherebbe nocumento alla collettività, stante la permanenza dell'uso civico gravante sul bene⁴⁶. La disciplina sarebbe irragionevole, determinando una compressione del diritto del proprietario non giustificata dalle esigenze di tutela delle prerogative spettanti alla collettività, tra l'altro svilendo il contenuto del diritto di proprietà ed equiparando il proprietario alla condizione dell'occupante in attesa di legittimazione (violazione degli artt. 3 e 42 Cost.). Ad essere leso sarebbe anche l'art. 24 Cost., poiché la normativa censurata ometterebbe di considerare che il proprietario del bene gravato da uso civico può legittimamente utilizzare il fondo purché ciò non contrasti con l'esercizio dei diritti di uso civico spettanti alla collettività, privando il creditore, in pendenza del procedimento di liquidazione dell'uso civico, del diritto di procedere ad esecuzione forzata del bene senza che sia neanche apprestata tutela alla conservazione del bene del debitore che godendone potrebbe arrecare danni allo stesso. Vi sarebbe dunque anche una sproporzionata compressione dei diritti del ceto creditorio senza peraltro avere riguardo alla natura del soggetto creditore rispetto al debitore.

L'accoglimento della predetta questione permetterebbe, almeno, l'alienazione del bene, pur permanendo l'uso civico gravante sullo stesso. Se questo risultato può essere raggiunto per via giurisprudenziale, ciò non toglie che sia necessario un più ampio intervento legislativo, che consenta sì di preservare le esigenze ambientali e paesaggistiche, ma senza relegare nell'ombra le istanze legate allo sviluppo economico, un tempo riconosciute per il soddisfacimento dei bisogni di urbanizzazione o di industrializzazione. Ciò che si rivela non più differibile è un "vero" bilanciamento tra la tutela dell'ambiente, gli interessi locali allo sfruttamento del territorio e le facoltà dominicali. Senza escludere l'ipotesi di "sanare" situazioni precedenti o almeno di permettere di valutare se sia

⁴⁶ Si potrebbe realizzare, così, quanto auspicato (o, meglio, ritenuto addirittura già implicato dall'attuale assetto) da L. Principato, *I profili costituzionali degli usi civici*, cit., 63 s.: «le terre private gravate da usi civici sono liberamente trasferibili e circolano in uno ai diritti di uso promiscuo. Ciò fino alla liquidazione ed affrancazione, quanto alla porzione allodiale che residui dall'eventuale scorporo, la quale in seguito diviene proprietà privata franca da tali oneri. Certo, l'esistenza dei limiti alla proprietà imporrà significativi obblighi di diligenza sul piano della circolazione, poiché – nel caso ad esempio di compravendita di beni privati – ai sensi dell'art. 1489 c.c. la successiva scoperta del vincolo legitimerà l'azione di riduzione del prezzo o di risoluzione del contratto, oltre al risarcimento del danno secondo la disciplina ordinaria. Inoltre, l'obbligo di liquidazione potrà risolversi in un fenomeno di evizione, laddove avvenga con scorporo di porzione da retrocedersi al Comune».

effettivamente riscontrabile, nel concreto, quella lesione dell'interesse pubblico che le norme statali intendono tutelare (l'interesse pubblico potrebbe aver perso di rilevanza in termini di asservimento della comunità di riferimento o a favore di interessi privati per effetto dei cambiamenti intervenuti, tenendo pure conto dell'impegno di risorse economiche verificatosi in occasione di trasferimenti a titolo oneroso). Si tratterebbe, insomma, di assicurare una disciplina che meglio consenta di individuare le situazioni nelle quali il bene collettivo abbia perso la sua funzione originaria, valorizzando anche, come più volte auspicato in questo studio pure con riguardo al possibile contributo giurisprudenziale, l'affidamento maturato in virtù di trasferimenti compiuti a titolo oneroso su beni gravati da uso civico che, ragionevolmente e in buona fede, si presumeva essere stati ormai "sclassificati" sulla base di specifiche previsioni della legislazione regionale attuate con conseguenti provvedimenti amministrativi. E sarebbe senz'altro auspicabile – come da più parti sostenuto – l'istituzione di un registro pubblico nazionale degli usi civici, della cui esistenza si dovrebbe trovare menzione anche nei certificati di destinazione urbanistica rilasciati dai Comuni. Ad imporlo è pure quell'esigenza di certezza del diritto tanto spesso evocata ma assai poco garantita nella pratica della circolazione dei beni gravati da usi civici.