



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2020

MARCELLO MAZZUCA

Ancora sugli usi civici, tra evoluzione assiologica e «immobilismo» ermeneutico

ABSTRACT - Rights of public use are subject to strict discipline, which imposes stringent constraints, preordained to safeguard the collective use of land. The Regions, however, are trying to weaken the foregoing constraints and this leads to a conflict in the area of the division of legislative powers. The rulings issued by the Constitutional Court offer an opportunity to carry out problematic considerations, in relation to different profiles of the matter.

KEYWORD - Rights of public use – limits to property - division of legislative powers

MARCELLO MAZZUCA*

**Ancora sugli usi civici, tra evoluzione assiologica e
«immobilismo» ermeneutico****

SOMMARIO: 1. Usi civici e tutela dell'ambiente – 2. Legislazione vincolistica e bilanciamento degli interessi – 3. Segue. Conflitto di interessi ed evoluzione assiologica – 4. Qualche notazione conclusiva.

1. *Usi civici e tutela dell'ambiente.*

La difesa dell'integrità dell'ambiente e del paesaggio è urgenza che risponde, sia pure in un quadro non scevro da espressioni di scetticismo, ad un sentimento socialmente sempre più diffuso, la cui portata sembra oramai valicare i confini tanto dei territori¹, quanto delle generazioni².

Non a caso, l'ultima fase dell'esperienza giuridica registra riflessioni di ampio respiro, rivolte in alcune occasioni a saggiare persino la possibilità di concepire interessi e diritti che trascendono quelli degli uomini³ e che, come tali, parrebbero destinati ad imporre limiti invalicabili non soltanto all'autodeterminazione dei singoli, quanto anche alla discrezionalità delle Istituzioni pubbliche dedicate alla gestione dei beni di rilievo, appunto, ambientale.

Senza voler esprimere, in questa sede, un'opzione definitiva riguardo alla fondatezza di siffatta prospettiva, un'analisi anche soltanto campionaria delle evoluzioni del dettato normativo restituisce il tentativo del legislatore di concepire strumenti concettuali e operativi nuovi, asserviti alla tutela dell'ambiente; ma, al contempo, di «rimodernare» istituti già noti, e persino remoti, innovando alcuni tratti soltanto della relativa disci-

* Professore Associato di Diritto Privato – Università “Magna Graecia” di Catanzaro.

** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

¹ Convenzione europea del paesaggio, adottata il 19 luglio 2000 e ratificata in Italia con l. 9 gennaio 2006, n. 14.

² Di interessi inter-generazionali discorre Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179, in *Riv. giur. edil.*, 4/2019, 853, con nota di C. PAGLIAROLI, *Disciplina transitoria della legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo: profili di incostituzionalità ed in Giur cost.*, 4/2019, 2094, con nota di P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*.

³ Il riferimento è alla teoria della c.d. ecologia profonda, la cui prima elaborazione si deve, soprattutto, al filosofo Arne Naess: per un primo inquadramento v. *Il movimento ecologico: ecologia superficiale ed ecologia profonda. Una sintesi*, in M. TALLACCHINI (a cura di), *Etiche della terra*, Milano, 1994, 143 ss.

plina ed attribuendo loro un rinnovato fondamento giustificativo.

Proprio in quest'ultimo segno si iscrive la parabola degli usi civici⁴, nati per consentire la soddisfazione di bisogni primari del ceto contadino (e, per questo, oggi sovente tacciati di anacronismo) ed ora invece inclusi tra le aree tutelate di interesse paesaggistico, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; e, pertanto, vocati anch'essi alla salvaguardia di interessi di rilievo ambientale⁵.

L'evoluzione assiologica in tal senso espressa dagli *iura civitatis*⁶ converte dunque un rinnovato apparato di criteri ermeneutici, nel quale l'interprete è sollecitato a rintracciare, secondo le migliori indicazioni della dogmatica⁷, le nuove coordinate, utili a risolvere i molteplici dubbi scaturiti dall'esegesi della – spesso polisensa, ma di certo assai stringente – legislazione della materia.

In questo contesto, da più tempo la prassi registra, innanzitutto, i tratti di una contrapposizione tra lo Stato e le Regioni⁸, le quali hanno più volte esperito il tentativo di ridisegnare i contorni della rigida legislazione vincolistica dettata dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766, al fine di agevolare una più ampia autonomia decisionale degli Enti sub-statali, *lato sensu* intesi; e, in ultima analisi, di ampliare i casi di «cessazione» e «trasformazione» degli usi civici, e/o di semplificare le relative procedure⁹.

⁴ La materia propone dubbi già riguardo la nozione di «uso civico»: l'espressione è, infatti, incapace di descrivere la «multiforme ricchezza di un'infinità di usi locali differenziatissimi»: il virgolettato è di P. GROSSI, *Usi civici: una storia vivente*, in *Annali di studi sulla proprietà collettiva*, Milano, 2008, 20.

⁵ La connessione tra usi civici ed ambiente ha trovato la sua prima sanzione normativa con il d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (v. già F. RIZZO, *Usi civici e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 75 ss.); e poi, in via definitiva, con l'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004: ampi richiami all'evoluzione normativa si rinvencono in Corte cost., 18 luglio 2014, n. 210, in *Giur. cost.*, 4/2014, 3366, con nota di L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*.

⁶ Cfr. V. DONATO, *Gli usi civici. Tradizione, eterogenesi dei fini e disciplina applicabile*, in V. DONATO, G. ROMANO (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive*, Napoli, 2014, 7 ss.

⁷ Sul tema v., anche per i necessari riferimenti, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale, secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, *passim* ma spec. 538 ss.

⁸ Sia consentito il rinvio a M. MAZZUCA, «Beneficio per la collettività», *funzione degli usi civici e mutamento di destinazione*, nota a Corte cost., 11 maggio 2017, n. 103, in *Il diritto dell'agricoltura*, 2017, 2-3, 443 ss.

⁹ Le ripetute iniziative delle Regioni trovano una ferma censura in Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71, in *Foro it.*, 6/2020, I, 1833 ed in *Riv. giur. edil.*, 3/2020, 417.

Il rinnovato fondamento dei diritti di uso civico e la portata generale degli interessi perseguiti hanno ridisegnato, tuttavia, la competenza legislativa in materia di usi civici, la quale è oggi tributata in via (se non esclusiva, quantomeno) prevalente allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), cost., sì da proporre dubbi in ordine alla legittimità delle iniziative regionali sotto il profilo del rispetto del riparto delle competenze legislative.

In tal guisa, il conflitto è più volte approdato al vaglio della Consulta, la quale anche recentemente¹⁰ ha sanzionato l'illegittimità di norme regionali (e in particolare, nuovamente¹¹, di quelle calabresi¹²) per violazione (non soltanto, ma soprattutto) dell'art. 117 cost.

Ma di là dalle questioni relative al riparto di competenze, i ripetuti arresti giurisprudenziali e la costante enfaticizzazione del «nuovo» assetto teleologico sotteso ai diritti di uso civico, rimarcano l'interesse speculativo in ordine a molteplici profili problematici della disciplina di singoli istituti, i quali – diversamente da quelli, appunto, del riparto di competenze – non sembrano ancora avere rinvenuto una sistemazione definitiva.

2. *Legislazione vincolistica e bilanciamento degli interessi.*

Per meglio precisare i contorni di queste brevi riflessioni è opportuno rammentare, innanzitutto, che la salvaguardia degli usi civici è affidata ad un rigoroso regime di indisponibilità dei beni e imprescrittibilità dei diritti collettivi, il quale può trovare ragioni di temperamento soltanto in presenza di circostanze eccezionali¹³ e nel rispetto delle specifiche procedure previste da alcuni istituti peculiari della materia.

Più in particolare, e senza pretesa di completezza, la destinazione originaria delle terre di uso civico può essere modificata – ai sensi degli artt. 12, comma 2, l. n. 1766/1927 e 41 r.d. n. 332/1928 – soltanto qualora dal mutamento derivi un «reale beneficio per la generalità degli abitanti»; od

¹⁰ V. la sentenza citata alla nota che precede.

¹¹ La legislazione calabrese ha già sopportato una sanzione di illegittimità, con riferimento alla disciplina del mutamento di destinazione, da parte di Corte cost., 27 luglio 2006, n. 310, in *Giur. it.*, 5/2007, 1096.

¹² Segnatamente, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 53, l. reg. 29 dicembre 2010, n. 34.

¹³ Nel senso della eccezionalità v. già Cass., 30 marzo 1951, n. 698, in *Giur. compl. cass. civ.*, XXXI, I (1952), 10.

ancora, la legittimazione dell'occupazione abusiva del demanio civico è praticabile – ai sensi dell'art. 9, l. n. 1766/1927 – unicamente là dove l'occupatore abusivo abbia apportato al fondo migliorie significative.

Il rinvio delle norme alle concrete circostanze espresse dalle singole fattispecie, e l'esigenza conseguente di limitare interpretazioni capaci di convalidare forme di abuso¹⁴, ha suggerito, tradizionalmente, approcci di segno restrittivo, volti a circoscrivere l'ambito operativo di questi (come di altri¹⁵) istituti.

L'esaltazione del profilo teleologico sotteso alla disciplina degli usi civici e, dunque, dell'interesse collettivo ad uno sfruttamento (anche) economico delle terre civiche, ha, infatti, suggerito di ancorare il significato di «beneficio reale» e/o di miglioria alla prefigurazione di interventi, per un verso, di tipo esclusivamente agricolo, sì da precludere *in nuce* la praticabilità del mutamento di destinazione¹⁶ e/o della legittimazione¹⁷ dinanzi ad utilizzi non agricoli delle terre; ma, al contempo, comunque vocati ad un impiego «produttivo» delle terre, al fine di salvaguardare gli interessi originariamente tutelati dalla legislazione vincolistica.

Le consolidate interpretazioni del diritto positivo si devono oggi confrontare, tuttavia, con la sopracitata evoluzione assiologica della materia, la quale ha decisamente retrocesso gli interessi (*lato sensu*) economici connessi con lo sfruttamento delle terre civiche, in favore di quelli espressi dalla salvaguardia dell'integrità paesaggistico-ambientale. Sì che, il mutamento di rotta del legislatore è certamente capace di incidere sulla ricostruzione della disciplina dei singoli istituti¹⁸, i quali sono verosimilmente

¹⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli «usi civici»: i problemi aperti*, in *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*, Atti del Convegno di Roma del 1 e 2 giugno 1989, a cura di O. FANELLI, Milano, 1991, 57.

¹⁵ Valgano per il tutti il rigido regime di inespropriabilità assoluta al quale si reputano sottoposti i beni gravati da usi civici: v. Cass., 28 settembre 2011, n. 19792, in *Dir giur. agr. amb.*, 11/2012, 702.

¹⁶ Su questo tema sia consentito il rinvio a M. MAZZUCA, *Il mutamento di destinazione delle terre soggette ad usi civici*, in V. DONATO, G. ROMANO (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive*, Napoli, 2014, 27 ss.

¹⁷ Anche per tale questione si consenta il rinvio a M. MAZZUCA, *La legittimazione dell'occupazione abusiva del demanio civico*, in V. DONATO, G. ROMANO (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive*, Napoli, 2014, 43 ss.

¹⁸ Per tutti valga l'esempio del riconoscimento della legittimazione ad agire in capo agli enti ambientali: in argomento v. G. ROMANO, *La nullità degli atti dispositivi dei beni gravati da usi civici*, V. DONATO, G. ROMANO (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive*, Napoli, 2014, 89 ss.; più in generale, in merito alla legittimazione degli enti esponenziali, è obbligato il rinvio a Cass., Sez. un., 1 aprile 1999, n. 211, in *Riv. giur. ambiente*, 1999,

destinati a rinvenire contenuti e limiti diversi da quelli dettati dal precedente piano assiologico e teleologico della materia.

Proprio in tale ultima direzione è possibile, forse, indirizzare qualche notazione di segno dubitativo rispetto ad alcuni perduranti approcci esegetici¹⁹, i quali sembrano per vero perpetuare gli esiti di risalenti interpretazioni, forse oggi non del tutto coerenti con le citate evoluzioni della materia.

3. *Segue. Conflitto di interessi ed evoluzione assiologica.*

La contrapposizione tra gli interessi proprietari, privati e pubblici, e quelli (necessariamente) collettivi sottesi ai diritti di uso civico esprimeva, nella più risalente configurazione degli usi civici, un conflitto tra ragioni di matrice, tutte, prevalentemente economica. Di conseguenza, le più ricorrenti interpretazioni della materia hanno storicamente tracciato canoni ricostruttivi capaci di garantire un equilibrio «economicamente» coerente tra gli interessi in gioco, secondo conclusioni ancora oggi, apparentemente, praticabili.

A mero titolo di esempio, dinanzi al conflitto tra l'occupatore (originariamente) abusivo del fondo civico, interessato ad ottenere un diritto allodiale pieno ed esclusivo, e gli interessi collettivi sottesi alla conservazione dell'uso civico, l'estinzione di quest'ultimo è tuttora ritenuta ammissibile in virtù del vantaggio economico conseguito dalla collettività²⁰, a fronte del pagamento delle indennità dovute dal privato a titolo di affrancazione o di conciliazione.

Od ancora, l'occupazione *sine titulo* del fondo civico (di proprietà pubblica) è sanzionata con il risarcimento del danno, ex art. 2043 c.c., liquidato in una somma rapportata al mancato conseguimento di quanto l'Ente proprietario avrebbe potuto lucrare da un ipotetico, legittimo concessionario²¹.

885, con nota di P. PROVENZALI, *Un intervento chiarificatore delle sezioni unite della cassazione in tema di giurisdizione e legittimazione ad adire il commissario agli usi civici*.

¹⁹ Persuasiva è la considerazione a tenor della quale le interpretazioni troppo restrittive delle norme vigenti possono ostacolare processi pianificativi delicati e complessi, persino da parte di piccole comunità: v. in questo senso F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 2/1998, 329.

²⁰ Si legge, quale *obiter dictum*, nelle motivazioni di Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71, cit.

²¹ Trib. Latina, 15 gennaio 2020, n. 89, in *www.dejure.it*

Senza voler negare l'attitudine di tali indirizzi a comporre spesso adeguatamente gli interessi delle singole fattispecie, non è forse azzardato, tuttavia, rimarcare l'eterogenea conflittualità espressa dalle reali vicende dei rapporti, le quali sembrano per vero ostacolare la praticabilità di (questi, come di altri) criteri interpretativi validi una volta per tutte, soprattutto dinanzi al rilievo assunto dalla tutela paesistico-ambientale.

Se questo vale sotto il profilo dell'ampiezza della discrezionalità delle Amministrazioni e della complessità del relativo esercizio – le quali sono destinate a variare in virtù della differente entità territoriale dei beni oggetto di controversia e del conseguente diverso rilievo di questi sotto il profilo paesaggistico²² – parimenti non sembra refutabile che le condotte e le istanze dei privati relative ai beni di uso civico non possano e non debbano soggiacere a conseguenze slegate da una valutazione rispettosa del nuovo profilo teleologico espresso dagli *iura civitatis*.

In altri termini – ed ancora una volta a titolo esemplificativo –, al fine di affermare un obbligo risarcitorio a carico del privato e, forse soprattutto, di liquidarne la relativa misura, non sembra oggi sufficiente appurare soltanto l'avvenuta occupazione del demanio civico, quanto anche, più significativamente, la concreta lesione degli interessi ambientali espressi dallo *ius civitatis*, la quale non sembra potersi automaticamente ed inevitabilmente inferire dalla consumazione di una condotta occupativa, sia pure illegittima, da parte di un privato.

Una siffatta conclusione trova convalida l'intervenuto mutamento della natura stessa della tutela apprestata dalla legislazione vincolistica, nell'ambito della quale la finalità meramente conservativa dei beni e dei diritti di uso civico ha ceduto il passo, per come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, rispetto alle esigenze di valorizzazione delle terre civiche, attuabile anche – e forse soprattutto – mediante il recupero delle terre degradate²³.

In tal guisa, senza giungere ad affermare che l'attuale piano assiologico degli usi civici rinvenga nel godimento collettivo (non più un fine, quanto piuttosto) soltanto uno dei possibili strumenti di realizzazione degli interessi ambientali ad essi sottesi, è ragionevole convenire che la destinazione paesistico-ambientale possa essere salvaguardata anche mediante impieghi delle terre civiche che la originaria configurazione degli usi civici avrebbe indotto a ritenere, viceversa, illegittime.

²² Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71, cit.

²³ V., ancora, Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71, cit.

4. *Qualche notazione conclusiva.*

Scevre dall'ambizione di offrire rilievi di portata conclusiva, le precedenti notazioni vogliono soltanto rimarcare – ancora una volta, e secondo indirizzi già promossi dagli studiosi della materia²⁴ – l'esigenza, forse non sempre sufficientemente avvertita nei diversi contesti operativi, di promuovere una (ri)lettura più avveduta della legislazione degli usi civici.

In particolare, l'adesione ad un indirizzo ermeneutico maggiormente consapevole delle conseguenze indotte dal mutato quadro assiologico della materia, potrebbe ispirare, per un verso, una maggiore sensibilità dell'azione amministrativa, sì da procedere alla verifica delle condizioni necessarie ad ammettere il mutamento di destinazione e/o la concessione della legittimazione, in virtù di parametri (di certo) diversi e (forse) più elastici da quelli sin qui praticati.

Ciò consentirebbe, forse, di asseverare o, al contrario, disattendere le istanze dei richiedenti secondo logiche non più legate alla salvaguardia di interessi – sì collettivi e di matrice agricole, ma comunque – essenzialmente economici, quanto piuttosto orientate ad una gestione accorta sotto il profilo della salvaguardia dell'ambiente²⁵.

Ed ancora, disdettato il «precedente» approccio ricostruttivo, i comportamenti dei privati potrebbero risultare diversamente valutabili anche nell'ambito del contenzioso giudiziario, là dove, come sopra tratteggiato, il differente coacervo di interessi indotto dalle evoluzioni della materia, potrebbe escludere la sanzione di illiceità dinanzi a comportamenti i quali, pur preclusivi del godimento collettivo, fossero comunque inetti a configurare l'esistenza di danni risarcibili, in virtù della inesistenza di un reale ed effettivo pregiudizio di natura ambientale.

²⁴ Sia consentito il rinvio a M. MAZZUCA, «Beneficio per la collettività», *funzione degli usi civici e mutamento di destinazione*, cit., 450 s.

²⁵ È particolarmente utile la lettura di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.* diretto da A. CICU e F. MESSINEO, 2a ed., Milano, 2013, spec. 110 ss e 127 ss.