



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2021

VALENTINA ZAMPAGLIONE

## **L'inclusione dei fondi in piani di sviluppo industriale non estingue gli usi civici su di essi esistenti.**

**ABSTRACT** - With the sentence n. 71/2020 the Italian Constitutional Court censured the art. 53 of the law n. 34/2010, made by the Calabrian legislator, that provided for the declassification of funds encumbered by civic uses included in industrial development plans, without a rigorous examination of compatibility with the needs of a landscape-environmental nature. Besides it invades the civil system reserved to the exclusive legislative power of the State.

**KEYWORDS** - Civic uses, division of legislative powers, environmental protection.

VALENTINA ZAMPAGLIONE\*

## L'inclusione dei fondi in piani di sviluppo industriale non estingue gli usi civici su di essi esistenti\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La vicenda calabrese - 3. La decisione n. 71/2020 della Corte costituzionale - 4. Spunti di riflessione - 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

Negli ultimi anni la dottrina è tornata a soffermare la propria attenzione sugli usi civici<sup>1</sup>. Questi ultimi affondano le proprie radici nel periodo feudale<sup>2</sup> e, come è noto, sono diretti a garantire i bisogni primari di una

---

\* Dottore di ricerca in *Istituzioni e politiche ambientali, finanziere, tributarie e previdenziali* presso l'Università degli studi di Napoli Federico II.

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

<sup>1</sup> In dottrina v. in particolare, F. MARINELLI, *Usi civici*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, a cura di CICU, MESSINEO, Milano, 2003; ID., *Un'altra proprietà, Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa, 2015; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977 (ora ristampa 2017); ID., "Usi civici": una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla, Annali di studi sulla proprietà collettiva*, Milano, 2008, 20; ID., *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *I Georgofili – quaderni*, 2005, Firenze, 2006, 21 e segg.; S. CARMIGNANI, *Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2015, 2, 235 e segg.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà collettiva e diritti collettivi*, Padova, 1983; S. DELIPERI, *Gli usi civici e gli altri diritti d'uso collettivi in Sardegna*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2011, 387; M.A. LORIZIO, voce "Usi civici", in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, 1994; G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 602 e segg.; U. PETRONIO, voce "Usi civici", in *Enc. dir.*, 1992, 930 e segg.

<sup>2</sup> I primi usi civici risalgono al periodo feudale. A quel tempo, era principio fondamentale dell'ordinamento quello secondo cui ogni rapporto immediato e diretto con la terra porti alla costituzione di un diritto di proprietà, inteso come diritto del soggetto che insiste sul fondo di continuare questa relazione con esso, esercitandovi talune attività, che costituiscono per questo il contenuto del suo diritto sulla cosa. Fino al tardo Settecento era riconosciuta la proprietà plurale, per cui su uno stesso terreno potevano coesistere più diritti di proprietà appartenenti a soggetti diversi. Si distingueva, poi, tra proprietà formale e proprietà sostanziale. La prima si presumeva del soggetto preminente, che esercitava poteri sul territorio (si pensi al Re, al Vescovo, al feudatario, a un monastero o a un'abazia). Invece, colui che coltivava la terra e ne traeva sostentamento e ne migliorava la qualità agraria era il proprietario sostanziale del fondo, il quale tuttavia non poteva acquistarne per usucapione la proprietà formale. Ciò si è tradotto nella teoria del dominio diviso, per cui si è iniziato a distinguere il dominio diretto da quello utile, a seconda del se si avesse o no un rapporto materiale con il bene. Entrambe le situazioni erano tutelabili con l'azione di rivendica, esercitabile *erga omnes*, in quanto diritti autonomi sullo stesso bene, questi

comunità stanziata su un determinato territorio. Tali diritti reali<sup>3</sup> permettono ai *cives* di trarre da beni altrui - come boschi, terre e acqua - le utilità necessarie per la propria sopravvivenza, attraverso temporanee attività di agricoltura, pesca, caccia, raccolta e pastorizia. Questo è l'unico tratto comune<sup>4</sup> di tutte le variegate concrete fattispecie, affermatasi sull'intero territorio nazionale, che possono essere ricondotte all'interno del sintagma «usi civici», che va necessariamente inteso in senso ampio<sup>5</sup>.

Negli ultimi decenni la suesposta funzione - meramente economica - è divenuta poco significativa, mentre l'interpretazione giurisprudenziale ha accostato ad essa quelle di conservazione e di tutela dell'ambiente, risultate poi preminenti.

La sentenza n. 71 del 2020 della Corte costituzionale costituisce un ulteriore, importante contributo per una migliore e moderna disciplina degli usi civici. In essa sono contenute rilevanti precisazioni sul particolare regime giuridico, sul riparto delle competenze, sul rapporto tra la pianificazione urbanistica e quella ambientale, e in generale sulla gestione del territorio.

Punto di partenza della vicenda è la previsione, contenuta nell'art. 53 della legge regionale n. 34 del 2010, di un'ulteriore ipotesi di sclassificazione dei fondi, non indicata dalla legge n. 1766 del 1927<sup>6</sup>, con cui il legislatore

---

potevano essere alienati l'uno indipendentemente dall'altro. Vasti fondi erano percepiti come proprietà dei villaggi adiacenti, che ivi vi raccoglievano la legna da ardere, pascolavano il bestiame e svolgevano attività agricole importanti per la loro sopravvivenza. Caratteristica della proprietà collettiva (anche detta proprietà universale) era che ogni membro della comunità (*universitas*) aveva il pari diritto di usare il bene e di escludere i terzi. Cfr. P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, 1967 e ID., *Domina e servitutes. Invenzioni sistematiche del diritto comune in tema di servitù*, ora in *Il dominio e le cose*. Milano, 1992, 58.

<sup>3</sup> In tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 142 del 1972.

<sup>4</sup> Poiché alla base di tali rapporti vi erano norme consuetudinarie, differenti per ciascuna proprietà collettiva, non è stato possibile una loro tipizzazione. Per cui, per ciascuna proprietà collettiva bisogna analizzare in concreto i singoli fatti che l'hanno costituita e i negozi che l'hanno trasmessa.

<sup>5</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza n. 142/1972, definisce il sintagma «usi civici» come una «espressione di comodo [...] che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]».

<sup>6</sup> La prima legislazione unitaria era contenuta nel r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, modificato con il r.d. 28 agosto 1924, n. 1484 e, poi, convertito nella legge 1766 del 1927. A seguito di quest'ultima la giurisprudenza ha inteso il termine «demanio» come la pluralità dei diritti dominicali eminenti, detti anche diretti, dell'ordinamento giuridico medievale. Per cui, accanto al demanio regio e a quello

statale, nell'ispirarsi anche alle statuizioni della commissione feudale napoletana<sup>7</sup>, ha unificato in un unico testo le diverse normative vigenti prima dell'unità d'Italia<sup>8</sup>, disponendo al contempo la liquidazione degli usi civici esistenti, in conformità con quell'approccio individualistico<sup>9</sup>, affermatosi dalla fine del Settecento, sulla spinta della rivoluzione francese e della caduta dell'*ancien régime*, che ha contrastato ogni forma di gestione collettiva e favorito un modello di proprietà unica e assoluta, sulla scorta di quella del diritto romano classico<sup>10</sup>.

In particolare, la legge del 1927 dispone la liquidazione dei diritti collettivi insistenti su terre di proprietà privata e denunciati entro sei mesi

---

feudale, si poneva anche il demanio ecclesiastico. Cfr. FLORE, SINISCALCHI, TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza degli usi civici*, Milano, 1956, p.8.

<sup>7</sup> La legislazione napoletana aveva istituito una commissione feudale competente sulle controversie tra i comuni amministrativi e gli *ex* baroni circa l'estensione delle terre da riconoscere come demanio comunale, destinate alla divisione. L'accertamento negativo della natura collettiva delle terre o la ripartizione delle stesse tra il barone e la comunità importavano la liquidazione dei diritti civici con efficacia di giudicato (riconosciuta anche dalla Cassazione cfr. sentenza n. 6231/1992). Sul modello della Commissione feudale napoletana, v. F. MARINELLI, *Giacinto Dragonetti e la commissione feudale napoletana*, in *Bullettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, 2016, 199. Adde D. WINSPEARE, *Storia degli abusi feudali*, Napoli, 1811; R. Trifone, *Feudi e demani*, Roma, 1909.

<sup>8</sup> Alcuni Stati preunitari si diedero una legislazione. Si pensi alle province Pontificie o al Regno di Napoli, dove il 2 agosto 1806 Giuseppe Bonaparte adottò la legge nota come «legge eversiva della feudalità», con cui i diritti del feudatario vennero trasformati in diritti di proprietà privata, con la conseguente soggezione agli oneri tributari; quanto ai demani collettivi -le terre di minor pregio che il feudatario doveva lasciare al godimento promiscuo delle popolazioni, secondo l'ordinamento precedente- essi rimasero agli *ex* feudatari, che ne continuavano ad avere il possesso, ma erano fatti salvi i diritti di godimento delle popolazioni, che vennero definiti come «usi civici», per evitare ogni possibile malumore riconlegabile all'utilizzo della locuzione «proprietà collettiva». Sempre con riferimento al Regno di Napoli, si ricordi che, con la restaurazione dei Borbone, si affermò l'importante principio della necessaria presenza di terre di uso civico laddove vi fosse stato un feudo. Il principio *ubi feuda, ibi demania* viene applicato ancora oggi dalla Corte, per cui si ammette la prova per presunzione degli usi civici e ciò su tutto il territorio nazionale. Cfr. Cass., 27 febbraio 1946, n. 192; CERVATI, *In tema di prove della natura feudale dei beni in rapporto alla presunzione ubi feuda, ibi demania*, in *Archivio di ricerche giuridiche*, 1947, 78; TRIFONE, *La massima ubi feuda, ibi demania e il suo valore fuori dell'Italia meridionale con particolare riguardo alla Toscana*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione*, 1949, 526. Quanto alla giurisprudenza di legittimità v. Cass., 21 dicembre 2016 n. 26605.

<sup>9</sup> L'avversione per gli usi civici e in generale per la gestione collettiva della proprietà caratterizzò anche i primi decenni di vita dello Stato unitario, allorquando i detentori dei diritti d'uso civico vennero considerati come occupatori abusivi di terre private o, quanto alle terre pubbliche, come soggetti tollerati a titolo precario.

<sup>10</sup> Il *dominium ex iure Quiritium*.

dalla pubblicazione della legge<sup>11</sup>, attraverso la cessione al Comune - o a una sua frazione - di parte del fondo<sup>12</sup>. La stessa legge prevede che i terreni ceduti al Comune siano assegnati a una delle due categorie indicate nell'art. 11, che detta una disciplina differente a seconda che si tratti di terreni utilizzabili come bosco o come pascolo permanente (facenti parte della categoria A) e terreni utilizzabili per la coltura agraria (facenti parte della categoria B). I primi sono vincolati alla destinazione pubblica di conservazione ambientale, consentendo agli abitanti del comune di continuare ad esercitare gli usi civici, così come sulle terre di originaria appartenenza del Comune, sulle quali non si è mai costituita una proprietà privata; i secondi sono assegnati in enfiteusi ai singoli (c.d. quotizzazione), che possono alienarli, previa affrancazione del canone enfiteutico<sup>13</sup>. Solamente i beni di cui alla categoria A sono soggetti a un regime di indisponibilità e sono alienabili solo a seguito di autorizzazione del Ministero; per essi il mutamento di destinazione, sempre se autorizzato, può avvenire esclusivamente per esigenze di pubblico interesse (c.d. sdemanializzazione)<sup>14</sup>.

In applicazione dell'art. 9 della stessa legge, le occupazioni delle terre appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni possono essere legittimate (c.d. legittimazione) a condizione che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie, che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico e che l'occupazione duri da almeno dieci anni.

---

<sup>11</sup> La denuncia poteva essere fatta da chiunque potesse far valere diritti sul fondo.

<sup>12</sup> La restante parte rimaneva in piena e libera proprietà dell'intestatario.

<sup>13</sup> La legge del 1927 prevede l'affrancazione dell'uso (artt. 5 e 34) e la conciliazione (artt. 8 e 29), atti negoziali finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l'esercizio degli usi *in re aliena*, in favore della stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento, che in cambio riceveva un'indennità pari al valore dell'uso non più esercitato. L'indennità non ricomprende il valore delle opere realizzate secondo i canoni dell'art. 934 cod. civ., poiché, a differenza della fattispecie decisa dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, con la sentenza 16 febbraio 2018, n. 3873, il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell'uso non è riconducibile alla disciplina del condominio. Gli altri istituti, come lo scorporo e lo scioglimento delle promiscuità - ancorché collegati a situazioni ormai rare - meritano, da parte delle amministrazioni competenti, l'esercizio di una discrezionalità più complessa nella scelta di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività, poiché, in relazione a beni di notevole entità territoriale, potrebbe prevalere l'opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio.

<sup>14</sup> Per effetto della sdemanializzazione viene meno la destinazione pubblica del bene, per cui questo è soggetto al regime privatistico e non più a quello previsto per i beni demaniali.

Fatta questa breve premessa, è possibile approfondire la vicenda calabrese, ma non prima di avere precisato che oggi le molteplici pronunce giurisprudenziali e la legge n. 168 del 2017<sup>15</sup>, con cui è stata istituita la nuova categoria dei demani collettivi<sup>16</sup>, dimostrano che si tende non più alla liquidazione degli usi civici, ma alla loro conservazione, per l'importante funzione di tutela dell'ambiente e del paesaggio ad essi affidata.

## 2. La vicenda calabrese.

In materia di sdemanializzazione delle terre site in agro calabrese e gravate da usi civici, l'art. 53 della legge regionale del 29 dicembre 2010, n. 34<sup>17</sup>, dispone che i diritti di uso civico, di cui all'art. 2, comma 1, della legge della regione Calabria del 21 agosto 2007, n. 18<sup>18</sup>, siano da ritenersi cessati laddove insistano sulle aree di sviluppo industriale di cui all'art. 20 della legge della regione Calabria n. 38 del 24 dicembre 2001<sup>19</sup>.

Il testo normativo potrebbe indurre ad alcuni dubbi di legittimità costituzionale.

L'occasione che ha costituito il pretesto della pronuncia della Consulta, che qui si commenta, è stata la disputa sulla *qualitas soli* di alcuni fondi ubicati in Lamezia Terme. A sollevare la questione è stata la sezione specializzata della Corte d'appello di Roma, che, in accoglimento del reclamo sollevato ai sensi dell'art. 32 della legge del 16 giugno 1927<sup>20</sup>, n. 1766, non

---

<sup>15</sup> La legge del 2017 non ha abrogato quella del 1927. Tuttavia, non si tratta di un'inutile riproposizione di nozioni già acquisite. Al contrario, essa non è espressione della consapevolezza del fatto che il demanio civico, proprio per la sua fragilità, ha bisogno di un insieme di norme che lo proteggano dagli abusi e dalle usurpazioni.

<sup>16</sup> Per espressa disposizione legislativa, le terre di proprietà collettiva e i corpi idrici su cui gravano gli usi civici e le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati sulle quali una determinata collettività esercita usi civici sono confluite nella nuova categoria dei beni collettivi di cui all'art. 3 della legge n. 164/2017.

<sup>17</sup> Provvedimento generale recante norme di tipo sostanziale e procedurale. V. art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002.

<sup>18</sup> Recante norme in materia di usi civici.

<sup>19</sup> Sul nuovo regime giuridico dei Consorzi per le aree, i nuclei e le zone di sviluppo industriale.

<sup>20</sup> Conversione in legge del regio decreto n. 751 del 22 maggio 1924, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto n. 1484 del 28 agosto 1924, che modifica l'art. 26 del regio decreto n. 751 del 22 maggio 1924 e del regio decreto n. 895 del 16 maggio 1926, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto legge n. 751 del 22, maggio 1924.

condividendo la decisione del 27 ottobre 2017 del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Calabria di riconoscere l'esistenza di usi civici sui fondi, in quanto aree di sviluppo industriale, e costituenti parte del demanio universale del comune di Maida.

Il giudice dell'impugnazione, al contrario, sosteneva l'applicazione del predetto art. 53 e l'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale, con la conseguente estinzione dei diritti di uso civico, senza necessità di ulteriori attività amministrative e accertamenti tecnici. Tuttavia, il 15 febbraio 2019, l'organo giudicante, dubitando della legittimità della disposizione da applicarsi, invece di statuire definitivamente sul reclamo, pronunciava ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 3, 9, 42 e 117, comma 2, lettera l) Cost.

Più precisamente, ad avviso della Corte d'appello, ad essere violato era l'art. 117, vertendosi nella materia «ordinamento civile» riservata in via esclusiva alla competenza statale ed essendo state trasferite<sup>21</sup> alle regioni solamente le funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, in materia di agricoltura e foreste. Per cui, ad avviso dell'organo giudicante, le regioni non possono prevedere, in autonomia, ipotesi di cessazione degli usi civici. D'altra parte, consentire l'unilaterale e irreversibile trasformazione in senso industriale del territorio significherebbe, secondo la stessa Corte, compromettere anche l'interesse *super* primario della conservazione degli usi civici e dello stato dei luoghi, e dunque i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Nella medesima ottica, ad essere violato era anche l'art. 9 Cost., stante il collegamento funzionale esistente tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, e la regola generale in forza della quale la collettività locale ha il potere di controllare lo stato dei luoghi e l'utilizzazione dei beni in conformità con l'originaria destinazione o con le nuove finalità pubbliche, concertate dallo Stato e dalle regioni.

Inoltre, veniva evidenziata la violazione dell'art. 42 Cost. e, dunque, dell'ordinario regime della proprietà e dell'accessibilità diffusa dei beni gravati da usi civici.

Per tutti questi motivi, la sezione specializzata della Corte d'appello di Roma rimetteva alla Corte costituzionale la questione di legittimità del predetto art. 53.

---

<sup>21</sup> Con il decreto del Presidente della Repubblica del 15 gennaio 1972, n. 11 e con quello del 24 luglio 1977, n. 616.

### 3. *La decisione della Corte costituzionale.*

L'innanzi esposta questione è stata decisa il 24 aprile 2020 con la sentenza n. 71. La Corte costituzionale ha ritenuto fondate le censure sollevate dalla Corte d'appello con riferimento agli articoli 9 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione e ha dichiarato assorbite le altre.

Invero, ha osservato il giudice di legittimità, l'art. 53 prevede un'ipotesi di cessazione dei diritti d'uso civico, che prescinde dalla preventiva e necessaria approvazione statale, essendo ricollegata al semplice mutamento di destinazione dei fondi, operato con l'inserimento degli stessi nei piani regolatori come aree e/o nuclei di sviluppo industriale.

Il problema, ha evidenziato l'organo giudicante, non sta nella possibilità di inserire in detti piani prescrizioni immediatamente cogenti per i cittadini proprietari dei fondi e/o vincoli preordinati all'esproprio, ove sia prevista la realizzazione di infrastrutture o di immobili industriali, dei quali comunque si ritenga necessaria l'apprensione coattiva; né è discusso l'obbligo dei Comuni di applicare le misure di salvaguardia. Ma il medesimo organo ha rilevato, stante l'inevitabile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico<sup>22</sup>, un'effettiva tutela dell'ambiente e del paesaggio postula un intervento statale volto a verificare, sin dalla formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, la persistenza delle condizioni per la loro conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al regime giuridico e alle relative forme di tutela<sup>23</sup>.

Dunque, il coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale e con i concreti interessi della collettività titolare. Da qui la violazione dell'art. 9 Cost., cui va aggiunta quella dell'art. 117, in quanto la determinazione del

---

<sup>22</sup> La Corte richiama la sentenza n. 113 del 2018, in cui viene rilevato che «il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione».

<sup>23</sup> Cfr. sentenza n. 210/2014.

regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato. Ne discende che le ipotesi di sclassificazione ammissibili sono solamente quelle tassativamente indicate dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928.

#### 4. Spunti di riflessione.

La vicenda calabrese è stata l'occasione per fare luce su molteplici profili controversi dell'istituto, quali il regime giuridico, il riparto delle competenze, il rapporto tra la pianificazione urbanistica e quella ambientale, e in generale sulla gestione del territorio.

Per meglio comprendere la questione, è opportuno premettere alcune brevi considerazioni sull'evoluzione che ha interessato il diritto di proprietà e, dunque, il regime degli usi civici.

Nel XVIII secolo iniziarono ad affiorare le prime istanze individualistiche favorevoli allo sviluppo di un'economia capitalistica<sup>24</sup>, che spingevano per l'abolizione degli usi civici, espressione di una comunità rurale, immobile, prevalentemente legata alla sussistenza e all'autoconsumo. Questo è lo spirito sottostante le prime codificazioni di diritto civile e in particolare il *code Napoléon*, che, come è noto, è stato preso a modello dal legislatore del codice civile del 1865.

I *biens communaux* (o anche semplicemente *communaux*) erano assai diffusi in Francia, dove «*les habitants avaient un droit d'usage qu'ils ne cherchent pas à qualifier, mais dont ils avaient le vif sentiment qu'il leur appartenait*»<sup>25</sup>. In Francia il carattere prettamente consuetudinario e localistico che li caratterizzava ha impedito l'inquadramento degli stessi nelle categorie romanistiche<sup>26</sup>. Questo particolarismo si è rispecchiato anche nella terminologia

<sup>24</sup> P. GROSSI, "L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria, Milano 1977; ID., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Quaderni fiorentini*, 1988, 360-422; ID., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderni dei diritti reali*, Milano 1992; ID., *Proprietà e contratto*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. FIORAVANTI, Roma-Bari 2002, 128-138; ID., *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, 2005, 21-35. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna 1981; R. BONINI, *La proprietà, il "terribile diritto". Eguaglianza degli uomini e distribuzione dei beni nel Settecento illuminista*, Padova 1994.

<sup>25</sup> J.-L.H. ALPÉRIN, *Histoire du droit des biens*, Paris, 2008, 389.

<sup>26</sup> P. GROSSI, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, cit., 23, sostiene che gli usi "non nascono da brillanti ipotesi scientifiche o da interventi legislativi di Sovrani o, comunque, di pubblici poteri. Nascono, invece, sparsamente come invenzioni spontanee di comunità storiche che credono di risolvere così il problema dell'utilizzazione di una terra e,

adoperata per la loro individuazione, che risultava vaga, eterogenea e corrispondente alle diverse consuetudini locali. Al di là di queste similitudini, le esperienze francese e italiana sono assai diverse tra loro, come dimostra il diverso ruolo ricoperto nella disciplina di tale istituto dalla legislazione regia, che è stato sicuramente più intenso in Francia<sup>27</sup>.

L'abolizione dell'insieme eterogeneo di diritti consuetudinari spettanti a vario titolo alle comunità francesi, in nome del riconoscimento di un diritto di proprietà pieno ed esclusivo, auspicata dalle dottrine razionalistiche e fisiocratiche, non è stato facile né tantomeno lineare. La stessa legislazione regia non è stata sempre coerente e univoca, ma oscillante tra la riaffermazione degli usi e i numerosi tentativi della loro limitazione<sup>28</sup>.

All'epoca della rivoluzione francese risale il decreto del 4 agosto 1789, con cui è stata disposta l'abolizione espressa e generalizzata dei privilegi e, secondo alcuni, quella tacita degli usi civici<sup>29</sup>. Del 26 agosto del 1789 è la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, contenente l'espresso riconoscimento del carattere sacro e naturale della proprietà, oltre che della sua inviolabilità<sup>30</sup>. Non meno importante è stata la legge *Le Chapelier*, del 14-17

---

conseguentemente, della stessa sopravvivenza della comunità; e nascono diversi, perché ha da essere diverso lo sfruttamento di un territorio boschivo e pascolivo da suscettibile di coltivazione agraria, di un terreno di pianura da quello di montagna, di uno stagno da un ambiente siccitoso»

<sup>27</sup> Essi erano definiti come i beni «*sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs commune, ou d'une section de commune, ont un droit commun*» (cfr. art. 1, decreto 10 giugno 1793, in J.-B. D UVERGIER, *Lois, Décrets, Ordonnances, Réglements et Avis du Conseil d'Etat*, V, Paris 1825, 404), comprendendo i beni di qualunque comunità - dunque non solo cittadina -, in grado di rivendicare la titolarità di un diritto di uso su foreste, boschi, terre agricole, pascoli, corsi d'acqua o altro ancora. Cfr. J.-PH. LÉVY e A. C ASTALDO, *Histoire du droit civil*, Paris 2003, 388. Sulla storia dei diritti reali in Francia v., tra gli altri, P. H. SAGNAC, *La législation civile de la Révolution française (1789-1804)*, Paris 1898; M. G. ARAUD, *Histoire générale du droit privé (1789-1804). La Révolution et l'égalité civile*, Paris 1953; A.-M. P ATAULT, *Introduction historique au droit des biens*, Paris 1989; J. B. ART, *Histoire du droit privé*, Paris, 1998; J.-L. H ALPÉRIN, *Histoire du droit des biens*, Paris, 2008.

<sup>28</sup> P. ALVAZZI DEL FRATE e G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia ed Italia (sec. XIX-XX)*, in *Le Proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre- Poitiers. Dedicata alla memoria di Jean Beauchard. Roma 13-14 giugno 2014*, a cura di L. VACCA, Napoli, 2015, 31-57.

<sup>29</sup> L'abolizione degli usi civici era dedotta dal disposto dell'art. 10 del decreto, secondo cui «*Tous les privilèges particuliers de provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, soient abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français*».

<sup>30</sup> Invero, nell'art. 2 è previsto che «*Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels e imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression*». Nell'art. 17 è disposto, invece, che «*La propriété étant un droit*

giugno 1791, con cui è stato disposto lo scioglimento delle corporazioni e di ogni forma associativa di mestiere o professione. Il nuovo indirizzo individualistico si percepisce con evidenza nei suoi artt. 1 e 2 sull'*anéantissement* di ogni forma di rappresentanza professionale<sup>31</sup>.

Anche l'Assemblea costituente si è mostrata ostile al perdurante riconoscimento di un diritto di proprietà limitato dai gravami dell'*Ancien Régime*. Tuttavia, di fronte alla netta opposizione di numerose comunità, il legislatore ha preferito assumere un atteggiamento prudente. Nel *code rural* (il *Décret concernant les biens et usages ruraux et la police*), adottato con il decreto 28 settembre-6 ottobre 1791, il legislatore ha sostenuto l'importanza di mantenere in vita gran parte degli usi tradizionali. Così, mentre le sezioni I e II del decreto sembravano annunciare l'abolizione degli usi civici<sup>32</sup>; nella sez. IV erano previste innumerevoli deroghe, tali da vanificare le disposizioni abolitive e garantire, in pratica, il mantenimento dello *status quo*<sup>33</sup>.

Un ulteriore passo in avanti verso il riconoscimento di un diritto di proprietà pieno si è avuto con la convenzione nazionale, adottata con il decreto 10 giugno 1793, con cui è stata disposta la divisione (*partage*) beni gravati da usi civici<sup>34</sup>, a eccezione delle foreste<sup>35</sup>, ma tale provvedimento ha

---

*inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*».

<sup>31</sup> Nell'art. 1 è disposto che «L'*anéantissement* de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit». Nell'art. 2 è previsto che «Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs».

<sup>32</sup> *Des principes généraux sur la propriété nationale*: Art. 1) Le territoire de France, dans toute son étendue, est libre comme les personnes qui l'habitent: ainsi, toute propriété territoriale ne peut être sujette envers les particuliers qu'aux redevances et aux charges dont la convention n'est pas défendue par la loi, et, envers la nation, qu'aux contributions publiques établies par le Corps-Législatif et aux sacrifices que peut exiger le bien général, sous la condition d'une juste et préalable indemnité. Art. 2) Les propriétaires sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres, de conserver à leur gré leurs récoltes, et de disposer de toutes les productions de leur propriété dans l'intérieur du royaume et au dehors, sans préjudicier au droit d'autrui et en se conformant aux lois.

<sup>33</sup> Sect. IV - *Des troupeaux, des clôtures, du parcours et de la vaine pâture*.

<sup>34</sup> L'art. 3 stabiliva che tutti i beni «pourront être partagés, s'ils sont susceptibles de partage, dans les formes et d'après les règles ciaprès prescrites, et sauf les exceptions qui seront prononcées».

<sup>35</sup> Gli artt. 4 e 5 introducevano ampie deroghe alle procedure di *partage*. Cfr. J.-B. DUVERGIER, *Lois, Décrets, Ordonnances*, cit., 404; G. B. OURGIN, *Le partage des biens communaux. Documents sur la préparation de la loi du 10 juin 1793*, Paris, 1908.

avuto scarsa applicazione<sup>36</sup>.

Una svolta decisiva si è avuta solamente con il regime napoleonico e con il *code Napoléon*. Tuttavia, la disciplina in essa adottata si presentava alquanto incompleta: con il codice civile il legislatore si è limitato ad abrogare tacitamente il *Code rural* del 1791, senza dettare una disciplina specifica. In particolare, se da una parte nell'art. 544 è stabilito che «*la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*»<sup>37</sup>; dall'altra, nulla è previsto sul diritto di proprietà collettiva, se non che «*les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*» (cfr. art. 542 *cod. civil*).

Dunque, solamente con l'affermazione del liberalismo politico (sintetizzato nel binomio *liberty and property*), di cui è chiara espressione il *code Napoléon* del 1804, si è dato inizio alla progressiva liquidazione degli usi civici.

Sulla scia dell'esperienza francese, il 16 giugno del 1927 in Italia è stata adottata la legge n. 1766, che trova applicazione ancora oggi grazie all'importante contributo della giurisprudenza, che ha adeguato la disciplina ivi contenuta al mutato contesto socio-economico, tanto che il legislatore statale ha dettato una nuova disciplina in materia solamente nel 2017.

L'applicazione della legge si presentava problematica sotto molteplici profili. Basti pensare alla previsione del breve termine entro cui denunciare l'esistenza degli usi civici, al richiamo ad istituzioni scomparse e ancora all'attribuzione in via esclusiva al Commissario di ogni questione in materia, anche di quelle incidentali, e alla commistione nelle mani di quest'ultimo sia delle funzioni amministrative che di quelle giurisdizionali; con l'avvento della Costituzione, si è posto anche il problema della compatibilità con gli artt. 2, 42 e 43 Cost.

Le difficoltà maggiori si sono avute con l'istituzione delle regioni e con il trasferimento ad esse, nel 1972, del potere di promuovere la verifica dell'esistenza degli usi civici, l'assegnazione in quota, l'approvazione degli statuti delle associazioni agrarie, il controllo della gestione dei terreni di bosco e pascolo attribuiti ai comuni e alle frazioni e, nel 1977, delle funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, alla verifica delle occupazioni, all'assegnazione a categoria e alla destinazione delle terre frutto di affrancazione. Invero, da quel momento le regioni iniziarono a

---

<sup>36</sup> J.-PH. LÉVY e A.C. ASTALDO, *Histoire du droit civil*, cit., 439.

<sup>37</sup> S. RODOTÀ, *La definizione della proprietà nella codificazione napoleonica*, in ID., *Il terribile diritto*, cit., 61 ss.

ritenersi competenti sull'intera materia e iniziarono a dettare un proprio ordinamento, contrastante con i dettami della legge statale.

Alcune regioni, seppure in linea di principio si sono mostrate favorevoli al riconoscimento della proprietà collettiva, non hanno adottato misure concrete di attuazione; altre hanno cercato di sanare occupazioni pregresse, favorendo la sclassificazione anche a condizioni di favore per l'occupatore.

Si pensi, poi, al caso della regione Lazio che, in violazione dei principi della legge del 1927, aveva autorizzato l'alienazione delle terre civiche, divenute edificatorie per la destinazione data con gli strumenti urbanistici, ma anche delle terre su cui era stato realizzato un manufatto abusivo. Si pensi ancora alla regione Sardegna, che, nel disporre una ricognizione degli usi civici presenti sul proprio territorio, aveva autorizzato i comuni a proporre la sclassificazione, senza versare alcun indennizzo e sulla base di discutibili giustificazioni, quali l'applicazione del principio generale dell'interesse pubblico prevalente, il venire meno dell'originaria funzione boschiva e di pascolo o, semplicemente, l'impossibilità di documentare l'esistenza del vincolo demaniale. Inoltre, era prevista una *probatio diabolica* per chi avesse voluto provare l'esistenza di usi civici su quei fondi.

Di fronte a tale atteggiamento, la Consulta non è rimasta inerte e più volte è intervenuta per porre freno alle ricorrenti sanatorie accordate. In questo contesto si inserisce la sentenza che qui si commenta, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione di legge con cui la regione Calabria aveva consentito la sclassificazione delle terre civiche con la semplice inclusione dei fondi in piani urbanistici, con funzioni differenti.

Occorre domandarsi quale sia il regime giuridico dei beni gravati da usi civici e come vadano ripartite le competenze tra Stato e regioni, anche alla luce della nuova funzione di tutela dell'ambiente ad essi attribuita.

Come stabilito fin dal 1927 e ribadito nel 2017, i diritti d'uso civico sono imprescrittibili e inusucapibili. Ciò significa che non è possibile il loro acquisto per usucapione<sup>38</sup> e che la loro esistenza, così come la natura e l'estensione degli stessi, può essere accertata in ogni momento<sup>39</sup>. A garanzia delle comunità titolari, è prevista l'inalienabilità dei fondi gravati da siffatti diritti, salva la preventiva autorizzazione dell'autorità competente<sup>40</sup>. Aspetto, questo, molto importante, in quanto, come evidenziato anche dai giudici di legittimità, l'incommerciabilità dimostra la preminenza del

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 9, l. n. 1766/1927.

<sup>39</sup> Cfr. art. 2, l. n. 1766/1927.

<sup>40</sup> Cfr. art. 12, l. n. 1766/1927.

pubblico interesse; pertanto, la rimozione del vincolo ambientale non può essere disposta dalle regioni in via unilaterale e, soprattutto, l'intervento dello Stato non può che essere preventivo.

Come ricordato nella sentenza n. 71/2020, entro certi limiti sono possibili il mutamento di destinazione o la sclassificazione delle aree gravate dagli usi civici. Ad avviso della Consulta, le tipologie di sclassificazione previste dalla legge del 1927<sup>41</sup> non sono state modificate dalla legge 20 novembre 2017, n. 168, che, tra l'altro, si riferisce ai soli domini collettivi, ossia a una particolare specie di assetti fondiari, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono l'indefettibile valenza pubblicistica. Più volte nel corpo della sentenza si fa riferimento alla indefettibile valenza pubblicistica dei domini collettivi. Si tratta certamente di una sottolineatura importante per il dibattito sorto sul riconoscimento di un terzo regime della proprietà. Relativamente al regime giuridico dei diritti d'uso civico, occorre precisare che il mutamento di destinazione è consentito nel rispetto della vocazione di quei beni e dell'interesse generale della collettività, e previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare e della regione. Il bene non si trasforma in allodiale e la collettività resta titolare del diritto. Al contrario, con la sclassificazione viene meno la destinazione pubblica del bene, che sarà soggetto al regime privatistico, e non più a quello dettato per i beni demaniali. Pertanto, essa è evento eccezionale, equiparabile alla sdemanzializzazione. Poiché con la sclassificazione si riduce l'entità del patrimonio vincolato, si ritiene applicabile la procedura concertata Stato-Regioni dettata dagli artt. 135 e 143 del d.lgs n. 42/2004 per il piano paesaggistico. Tale principio è stato ribadito a chiare lettere dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento, nella parte in cui ha richiamato precedenti pronunce<sup>42</sup> con cui i beni d'uso civico sono stati equiparati al demanio, quanto alla titolarità e alla circolazione, non potendo per essi configurarsi una sdemanzializzazione di fatto.

Ha inciso fortemente sull'essenza dell'istituto, il suo collegamento con la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Una tappa importante è costituita dalla c.d. legge Galasso, con cui le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico, e

---

<sup>41</sup> E dal regolamento attuativo approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

<sup>42</sup> Cass., sez. III, sentenza del 28 settembre 2011, n. 19792/2011; Corte Cost. del 10 aprile 2018, n. 113/2018.

sono state incluse nei piani territoriali paesistici. Parimenti, con il successivo codice dell'ambiente le aree di uso civico sono state incluse tra quelle aventi interesse paesaggistico.

La suddetta nuova funzione attribuita agli usi civici è stata condivisa e affermata anche dalla giurisprudenza degli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. Tre sono le pronunce che meritano di essere menzionate: la n. 133/1993, la n. 46/1995 e la n. 21/2014, recepite, poi, dal legislatore del 2017.

Con la prima la Corte, nel dichiarare la fondatezza dei poteri d'ufficio del Commissario, ha evidenziato la ragionevolezza degli stessi rilevando che alla base della conservazione degli usi civici vi è, oltre all'interesse locale collegato all'utilizzo materiale del fondo, anche quello della collettività di tutela dell'ambiente<sup>43</sup>.

Con la seconda sentenza la Corte costituzionale, interrogata sulla natura dei poteri d'ufficio del commissario per gli usi civici, ha affermato che l'interesse della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici risiede nella capacità degli stessi di preservare l'ambiente naturale<sup>44</sup>.

Infine, con terza la Corte ha escluso che con la riforma dell'art. 111 Cost. sul giusto processo sia stato modificato il contenuto dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, come pure ha escluso che questi siano lesi dal potere del Commissario di iniziare d'ufficio il giudizio. L'assunto di quest'ultima pronuncia è stato riconfermato, di recente, con la sentenza n. 103/2017<sup>45</sup>, in cui è stato anche affermato l'importante principio secondo cui la regione non può sottrarre un bene paesaggistico alla pianificazione ambientale, senza il previo coinvolgimento dello Stato. In tal modo la Consulta ha impedito che il vincolo possa essere rimosso semplicemente perché il fondo è stato occupato da strutture che rendono impossibile l'esercizio degli usi civici. Invero, ha precisato la Corte, l'inusucapibilità e

---

<sup>42</sup> Ivi è espressamente affermato che «accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essi contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

<sup>44</sup> Più precisamente, la Corte sottolinea che «la sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale».

<sup>45</sup> La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi alcuni articoli della legge della regione Sardegna n. 5/2016. Invero, in sede di legge di bilancio, la regione aveva riproposto quanto disposto con l'art. 1 della legge regionale n. 19/2013, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 210/2014.

l'inalienabilità sono tratti salienti della natura giuridica degli stessi, per cui non possono essere compromessi dalla consistenza fisica del territorio.

In linea con le tre pronunce, l'art. 3, comma 6, della legge del 2017 ha riconosciuto che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da uso civico, e in generale con la conservazione degli usi civici, si contribuisce alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. Questa tutela è rafforzata dalla disposizione<sup>46</sup> secondo cui il vincolo permane anche in caso di liquidazione degli usi civici e dalla previsione del necessario coinvolgimento in via preventiva dello Stato.

La *ratio* dell'evoluzione legislativa sta nella presa di coscienza che l'integrità ambientale è un bene unitario, che postula il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni ad opera dell'uomo. Da qui l'importanza delle pianificazioni e del regime di valutazione e autorizzazione degli interventi innovativi da parte della autorità preposta al vincolo.<sup>47</sup>

Conseguenza di questa nuova prospettiva è che non rileva più la titolarità<sup>48</sup> del diritto di proprietà; ciò che conta sono l'uso, il godimento e l'effettiva fruizione e sfruttamento delle utilità che quei beni possono offrire, nel rispetto delle generazioni future.

La Consulta ha chiarito il rapporto esistente tra la tutela paesistico-ambientale e la salvaguardia del regime dei beni d'uso civico: esse sono strettamente collegate tra loro, ma tra le stesse non c'è equi-ordinazione, in quanto la prima incorpora la seconda; l'esercizio degli usi civici deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale<sup>49</sup>. Quest'ultima, poi, come è stato osservato in sede di redazione della Convenzione europea del paesaggio<sup>50</sup>, dipende dalla gestione del territorio e dall'apporto delle popolazioni, soprattutto per quanto riguarda le aree degradate o apparentemente prive di pregio. Pertanto, la tutela non deve consistere solamente in meri atti di conservazione del territorio, dovendosi tenere conto dell'evoluzione ecosistemica, di quella dell'economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale ed in quella dell'agricoltura, e delle

---

<sup>46</sup> Contenuta sempre nell'art. 3, comma 6, della legge 20 novembre 2017, n. 168.

<sup>47</sup> È quanto afferma la Consulta nella sentenza in commento, richiamando la sentenza n. 247 del 1997 e le ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998.

<sup>48</sup> La titolarità del diritto di proprietà, però, resta criterio fondamentale per l'attribuzione di responsabilità e obblighi.

<sup>49</sup> Punto 3.1 della sentenza in commento.

<sup>50</sup> La convenzione è stata adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14.

tecniche silvo-pastorali, e dovendo essere poste in esse anche attività di valorizzazione degli interessi pubblici e delle collettività locali.

La nuova relazione tra comunità territoriale e ambiente circostante è espressione della consapevolezza del ruolo determinante ricoperto dal suolo quanto alla tutela dell'equilibrio ambientale e per la funzione sociale svolta<sup>51</sup>.

Come evidenziato dalla Corte, a seguito delle mutate condizioni socio-economiche dell'Italia e dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale, la previa assegnazione alla categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non ha più ragion d'essere. Invero, essa era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili e, dunque, all'affrancazione (con cui il demanio veniva trasformato in allodio). Al contrario, gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione<sup>52</sup> continuano ad avere un ruolo centrale, in quanto, oltre a svolgere molteplici funzioni di carattere generale, costituiscono un presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico.

Dall'attribuzione della nuova funzione di tutela ambientale discendono importanti conseguenze anche sul piano processuale. Con la sentenza n. 113 del 2018, la Corte ha riconosciuto la legittimazione di alcuni utenti-condomini a rappresentare gli interessi alla conservazione del regime giuridico, anche in opposizione all'ente esponenziale di tali patrimoni. Invero, i singoli condomini hanno la facoltà di promuovere provvedimenti petitori e possessori, *uti singuli et cives*, a beneficio della collettività cui appartengono<sup>53</sup>.

La conseguenza più importante della nuova funzione attribuita agli usi civici riguarda la ripartizione delle competenze, che devono essere necessariamente riservate al legislatore statale. Invero, come dichiarato più volte dalla Consulta e, poi, ribadito dalla legge n. 168/2017, i beni di collettivo godimento sono fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali. Essi sono strumenti primari per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e componenti stabili del sistema ambientale. Tuttavia, come ha ricordato la Corte costituzionale nella sentenza n. 71 del 2020, non si tratta di una novità, in quanto la competenza statale era

---

<sup>51</sup> Cfr. sentenza n. 179/2019, in cui si afferma che «il suolo è una risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale».

<sup>52</sup> Si ricordi che oggi la pianificazione paesistico-ambientale è subentrata al piano agro-silvo-pastorale.

<sup>53</sup> In tal senso, v. sentenza n. 113/2018.

stata già prevista dall'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42,<sup>54</sup> le cui norme si impongono al legislatore regionale<sup>55</sup>.

Dal rinnovamento operato sul piano funzionale discende il problema di stabilire come vada coordinata la pianificazione paesistico-ambientale con quella urbanistica. Sul punto, la Consulta ha affermato il principio secondo il quale il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle regioni<sup>56</sup>. E tanto più oggi, alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese.

Nell'ambito della pianificazione del territorio, la valutazione dell'autorità preposta al vincolo deve essere propedeutica (e non successiva) alla pianificazione urbanistica<sup>57</sup>. Pertanto anche nel caso di assetti fondiari collettivi, la pianificazione paesistico-ambientale e dell'assetto del territorio 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. Ne deriva l'illegittimità degli interventi legislativi regionali *in subiecta materia*, con la conseguenza che un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori dalle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione.

Per evitare future violazioni del riparto di competenze, nella legge n. 168/2017 sono stati positivizzati i caratteri generali dei domini collettivi. Il legislatore, facendo leva sul disposto dell'art. 43 Cost., ha introdotto una nuova categoria di beni, i demani collettivi. Invece di procedere alla tipizzazione degli usi più frequenti, ne ha delineato i caratteri generali, facendoli

---

<sup>54</sup> Si tratta del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

<sup>55</sup> È quanto dichiarato nella sentenza n. 210 del 2014, in cui si afferma che si tratta di «norme di grande riforma economico-sociale, che si impongono pertanto al rispetto del legislatore [regionale]».

<sup>56</sup> Cfr. sentenza n. 113/2018, in cui è sottolineato che è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del titolo V, parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche».

<sup>57</sup> Cfr. ordinanza n. 316 del 1998.

rientrare tra i diritti reali di godimento<sup>58</sup> che seguono il bene<sup>59</sup> al quale afferiscono, e che sono riservati fin dall'origine a una determinata comunità. Fonte di tali diritti è la consuetudine, la cui esistenza può essere provata con ogni mezzo; è una novità importante che la prova della loro esistenza non possa essere vinta da un atto formale, quale l'abrogazione disposta con leggi preunitarie o l'intestazione dei terreni a enti o privati<sup>60</sup>.

Quanto al contenuto, il diritto in questione si sostanzia nello sfruttamento normale<sup>61</sup> del fondo<sup>62</sup>, esercitato congiuntamente dai membri della comunità ai quali è riservato e che, pertanto, sono legittimati anche ad escludere terzi. L'espressione "uso congiunto" non va intesa, però, nel senso che il bene è sottoposto allo stesso regime previsto per la comunione ordinaria. Nei domini collettivi, ogni utente ha il diritto di trarre utilità dal bene, senza ledere o diminuire il diritto degli altri utenti; tuttavia, non c'è diritto a una quota, né sul frutto, ma sulla possibilità di trarre lo stesso dal bene con il proprio lavoro. Pertanto, a differenza della comunione ordinaria, nei demani collettivi l'astensione di alcuni soggetti della comunità accresce la possibilità degli altri. Indifferenti sono, invece, le modalità di utilizzo, che può essere tanto individuale quanto collettivo.

La Corte più volte nella sentenza n. 71/2020 si esprime in termini di indefettibile valenza pubblicistica con riferimento ai beni collettivi e precisa che questa non è stata compromessa dalla previsione, contenuta nella legge del 2017, della facoltà degli enti esponenziali delle collettività titolari di

---

<sup>58</sup> Secondo una parte di dottrina, si tratterebbe di diritti reali di godimento su cosa altrui, sebbene non inquadrabili all'interno di un tipo disciplinato dal codice civile (cfr. F. MARNELLI, *Usi civici*, cit., 191 ss. e *ivi* ulteriori riferimenti); si è parlato a questo proposito di diritti reali *sui generis* (M. COMPORATI, *Diritti reali in generale*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, a cura di Cicu e Messineo, Milano, 2011, 244, in part. nota 94). In ogni caso, non si può propriamente discorrere di diritti reali atipici, in quanto gli *usi civici* sono stati nominati dalla legge n. 1766/1927 (L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali*, cit., *passim*).

<sup>59</sup> La legge identifica il titolare nella collettività legittimata allo sfruttamento, tanto nell'ipotesi in cui i beni siano a questa intestati, quanto nel caso in cui siano intestati al Comune (art. 1. Comma I, lett. d). Si distingue, poi la comunità intesa come aggregato politico da quella intesa come soggetto proprietario della terra quale bene produttivo.

<sup>60</sup> Nel testo della legge del 1927 la prova con ogni mezzo era limitata agli usi civici la cui esistenza non fosse cessata prima del 1800 per opera degli atti di liquidazione posti in essere nelle Repubbliche giacobine e nel Regno napoleonico. Pertanto, l'accatastamento dei fondi ad enti o soggetti privati bastava per provare il non uso anteriore al 1800.

<sup>61</sup> Sono esclusi gli sfruttamenti eccezionali, che dipendono da eventi di incerto e casuale accadimento, come la coltivazione del greto del fiume.

<sup>62</sup> È da escludere il diritto di caccia, in quanto non si sostanzia in uno sfruttamento del fondo, che è semplice occasione e non causa del godimento. Vanno ricomprese, però, sia le utilità che la terra spontaneamente produce, sia quelle prodotte per opera dell'uomo.

domini collettivi di assumere personalità giuridica di diritto privato<sup>63</sup>, in quanto si tratta di una modalità di gestione di tali beni, che deve essere in ogni caso conforme al particolare regime giuridico dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

La suddetta valenza pubblicistica è stata già riconosciuta in passato anche dalla Corte di cassazione e, a seguito del richiamo al d.l. n. 312 del 1985, come convertito, prima, e all'art. 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, poi, essa risulta particolarmente rafforzata.

I giudici di legittimità, dunque, sembrano prendere le distanze da quell'orientamento dottrinale secondo cui l'intervento legislativo del 2017 costituirebbe un espresso riconoscimento della proprietà collettiva, quale terzo regime di proprietà, che si porrebbe accanto alla proprietà privata e a quella pubblica<sup>64</sup>. Più precisamente, ad avviso dei fautori di tale tesi, la proprietà privata attribuisce al suo titolare diritti unilaterali e potestativi che, però, possono essere limitati dalla legge per tutelare situazioni costituzionalmente garantite; la proprietà pubblica, invece, è espressione della sovranità e il suo contenuto è determinato dalla legge in virtù delle funzioni attribuite allo Stato e ai soggetti che costituiscono la Repubblica. Infine, la proprietà collettiva è quella riservata *ab origine* a una collettività e ha fondamento in norme che precedono l'ordinamento statale, ma è da questo riconosciuta per la meritevolezza dell'interesse perseguito, ossia la preservazione del paesaggio. Il fondamento costituzionale della proprietà collettiva andrebbe rinvenuto nel disposto dell'art. 43 Cost<sup>65</sup>, che prevede che con legge ordinaria si può riservare originariamente la proprietà a categorie di lavoratori o utenti.

In giurisprudenza, al contrario, si sostiene che, in forza dell'art. 42 Cost., la proprietà vada distinta in privata e pubblica, e in quest'ultima sono ricompresi i demani collettivi, che quindi non costituirebbero un terzo ordinamento civile della proprietà. La questione è stata chiarita dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella nota sentenza n. 3811 del 16 febbraio

---

<sup>63</sup> Tale facoltà è prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017.

<sup>64</sup> R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 1067. Quanto alla tesi della natura pubblica della proprietà collettiva, v. CERULI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 226.

<sup>65</sup> Che l'art. 43 Cost. si riferisca a imprese o categorie di imprese e a specifici settori o a situazioni di monopolio non è ostacolo al riconoscimento della proprietà collettiva. Invero, quest'ultima si presenta come un'organizzazione di fattori produttivi gestita in monopolio da una comunità.

2011. Ivi, è esplicitamente affermato che, oggi, nell'individuazione dei beni pubblici non ci si può limitare alla disciplina contenuta negli artt. 822-831 c.c.<sup>66</sup>. Si impone una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni del codice civile, che dia applicazione ai principi dello Stato sociale, che mette al centro del sistema la tutela della personalità umana. Tuttavia, al riconoscimento in astratto dei diritti inviolabili deve seguire l'adempimento in concreto di quei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Da qui l'esigenza di guardare al tema dei beni pubblici non con una visione prettamente patrimoniale-proprietaria, ma abbracciando una prospettiva personale-collettivistica.

La categoria dei beni pubblici risulta, allora, più ampia di quella indicata nel codice civile del 1942, in quanto ricomprende anche quei beni che, tenuto conto dell'intero sistema normativo, per la loro intrinseca natura o finalizzazione<sup>67</sup> sono funzionali al perseguimento e soddisfacimento degli interessi della collettività<sup>68</sup>.

Oltre allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, si deve far riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto all'effettiva realizzazione di questi ultimi. Per cui, nel distinguere i beni pubblici da quelli privati non ci si deve limitare

---

<sup>66</sup> Le sezioni unite affermano che tali disposizioni «con una classificazione non del tutto soddisfacente» dividono i beni pubblici (ossia i beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici ed agli enti ecclesiastici) in tre categorie: beni demaniali, beni del patrimonio disponibile e beni del patrimonio indisponibile. Esse, dunque «vanno integrate con le varie fonti dell'ordinamento e precisamente con le (successive) norme costituzionali».

<sup>67</sup> Già da tempo, la dottrina e anche la stessa giurisprudenza hanno fatta propria l'idea di una necessaria funzionalità dei beni pubblici, con la conseguente convinzione secondo cui il bene è pubblico non tanto perché rientra in una delle astratte categorie del codice, quanto piuttosto perché fonte di un beneficio per la collettività, sino ad ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici (come la loro alienazione e cartolarizzazione). Inoltre, il codice prevede espressamente, nell'art. 825, che il regime del demanio pubblico si estende ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni, quando essi «sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati negli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi». In tal modo vengono in evidenza le servitù pubbliche e i diritti di uso pubblico, quali le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive.

<sup>68</sup> Le sezioni unite dichiarano che tra i beni pubblici vanno inseriti anche quelli che, «indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività».

all'individuazione della titolarità dei beni, ma occorre tenere conto della funzione e degli interessi ad essi collegati. In applicazione di tali principi le sezioni unite, nella richiamata sentenza n. 3811 del 16 febbraio 2011, hanno espressamente ricondotto anche gli usi civici tra i beni pubblici, in quanto funzionalmente collegati alla tutela dell'ambiente.

Né bisogna trascurare che in forza del potere di autonormazione riconosciuto dalla legge n. 168/29017, i demani collettivi non sono subordinati alla pubblica amministrazione. Pertanto, sono da considerare come tacitamente abrogate tutte le disposizioni di legge regionali che provino ad alterare tale rapporto di equi-ordinazione.

### 5. Conclusioni.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 71 del 2020 ha enunciato importanti principi in materia di usi civici, facendo luce su molteplici profili controversi.

Sarà interessante vedere quali effetti verranno prodotti sugli altri articoli della stessa legge regionale<sup>69</sup>, e in particolare sulla potestà dei Comuni a deliberare la sdemanializzazione, ai sensi dell'art. 24 con il successivo parere favorevole (o silenzio assenso) della regione.

Tuttavia, la Corte non ha escluso che l'assolutezza del divieto del mutamento di destinazione a uso civico del bene possa essere superata quando tale mutamento venga a rappresentare un reale beneficio per la collettività. A condizione, però, dell'osservanza di quelle determinate, limitate e rigorose condizioni poste dalla sopra indicata legislazione statale e con l'intervento dello Stato e non della regione, a cui tale potere non sarebbe stato mai delegato.

Il riconoscimento della vocazione ambientale degli usi civici e l'attribuzione in via esclusiva (e da sempre) allo Stato delle competenze in materia sono espressione della presa di coscienza che il suolo costituisce un bene unitario, cui sono strettamente collegati la tutela dell'ambiente e la realizzazione dello stato sociale, che non deve rimanere una mera enunciazione di principio.

Sempre più spesso si tende ad abolire la proprietà collettiva, e più in generale la proprietà pubblica, in violazione dei principi fondamentali dello Stato sociale. Di frequente si assiste a una cementificazione massiccia del territorio, a privatizzazioni di servizi pubblici essenziali e, ancora, a

---

<sup>69</sup> Il riferimento è alla legge del 21 agosto 2007, n. 18.

svendite di beni pubblici. Migliaia sono gli appartamenti costruiti e che non trovano acquirenti. L'abusivismo edilizio, unitamente alla collusione tra le amministrazioni e i costruttori per il rilascio del permesso a costruire, ha inflitto un grave danno alla collettività, per la inutile sottrazione di aree verdi, che, pur essendo di proprietà privata, contribuiscono alla conservazione della specie umana.

S'impone una rilettura della tutela del paesaggio e dei beni culturali, che vanno intese non come limite alla proprietà privata, ma come espressione della tutela diretta di *res comunem omnium*. In questo consiste la funzione sociale cui è subordinato il diritto di proprietà privata, enunciato nell'art. 42 Cost. Sullo *ius aedificandi* molto è stato osservato; pure che la previsione della concessione edilizia introdotta con la legge Bucalossi del 1977 testimonia che il diritto ad edificare si sostanzia in un potere della pubblica amministrazione e non in una facoltà dei privati. A quanto pare, però, è servito a poco.

Si pensi ancora alla politica di fare cassa, attraverso la vendita, o meglio la svendita, di beni pubblici, il cui ricavato è stato molto spesso investito nell'acquisto di (volatili) titoli di credito. È quanto accaduto, ad esempio, con il d.l del 25 settembre 2001, n. 351<sup>70</sup>, con cui è stata prevista la possibilità di costituire con decreti del Ministero dell'economia una società di gestione e, soprattutto, di cartolarizzare i proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali, con la precisazione che la semplice inclusione nei decreti comporta il passaggio a beni del patrimonio disponibile. Si ricordi, poi, la legge n. 133<sup>71</sup> del 2008, con cui è stata disposta la ricognizione dei patrimoni immobiliari di regioni, comuni e altri enti locali, finalizzata alla redazione di un piano delle alienazioni. Quel che più conta sottolineare è la previsione per cui il semplice inserimento nel piano basta per determinare la classificazione come patrimonio disponibile e la destinazione urbanistica.

Il fenomeno delle privatizzazioni ha interessato anche il settore dei servizi pubblici essenziali. Si pensi all'art. 23 *bis* della legge n. 133/2008, che ha imposto l'affidamento e la gestione a privati dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, mediante l'espletamento di gare ad evidenza pubblica. Tale disposizione, relativamente ai soli servizi idrici, è stata abrogata

---

<sup>70</sup> Recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo di fondi comuni d'investimento immobiliare. Tale decreto è stato convertito, con modificazioni, in legge il 23 novembre (legge n. 410/2001).

<sup>71</sup> Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

con *referendum* popolare nel 2011, ed è stata riproposta con la legge n. 148/2011, a sua volta abrogata a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012. Pertanto, tutti gli altri servizi restano affidati e gestiti da privati. Sempre sulla stessa linea si inserisce il d.l.gs. n. 85/2010, adottato in esecuzione dell'art. 19 della legge n. 42/2009, sul federalismo demaniale, che ha previsto la regionalizzazione del demanio idrico, marittimo e minerario e la loro successiva vendita a privati, ivi inclusa la possibilità di vendere beni di rilevanza storico-artistica, purché vi sia l'approvazione del Ministero dei beni culturali e ambientali. Uno stratagemma, quello ora accennato, consente di vendere anche beni del patrimonio indisponibile o del demanio, al fine di fare cassa.

Vanno considerate negativamente le alienazioni di beni di interesse storico, artistico e ambientale, ma anche quelle di beni puramente economici, in quanto impoveriscono la collettività, alla luce della sottrazione di beni al soddisfacimento di interessi pubblici generali.

Infine, non si deve dimenticare l'effetto perverso prodotto dalla speculazione finanziaria, che colpisce non solo il territorio, ma anche il popolo. Invero, gli speculatori, invece di investire in attività produttive, preferiscono l'acquisto di debiti, così da lucrare sugli interessi prodotti. Ciò comporta non solo la trasformazione del mercato reale in finanziario, ma anche l'assorbimento di liquidità, per cui le banche non possono finanziare le imprese, che saranno costrette a chiudere o a delocalizzare la propria attività, con notevole danno per l'occupazione.

Sempre maggiori sono le cartolarizzazioni<sup>72</sup>, così come sempre più spesso si fa uso di strumenti derivati<sup>73</sup> e si trasformano debiti in diritti di credito, e si mettono in circolazione crediti non garantiti, coinvolgendo anche i debiti sovrani degli Stati, con la conseguenza che i tassi d'interesse sul debito pubblico diventano altamente instabili, così da innalzare il rischio di *default* dell'intero paese<sup>74</sup>.

Quelli appena formulati sono soltanto alcuni esempi di una politica che chiaramente antepone l'interesse del singolo a quello della collettività, e che dimostra quanto sia ancora lunga la strada da percorrere per la

---

<sup>72</sup> Esse consistono nel conferire ai crediti dei clienti e alle attività rischiose e illiquide il valore di titoli commerciali scambiabili sul mercato.

<sup>73</sup> Essi costituiscono titoli commerciali molto complessi, fondati su crediti non garantiti.

<sup>74</sup> Per gli stessi motivi è stata censurata la politica *austerity* imposta dalla banca centrale europea, che avrebbe prodotto una forte recessione e un'alta disoccupazione in Italia, con l'effetto di aumentare il debito pubblico invece di diminuirlo, per cui sarebbe preferibile, quale male minore, l'uscita dell'euro dell'Italia stessa.

realizzazione di uno Stato effettivamente sociale e di un'adeguata tutela dell'ambiente e delle future generazioni.