

Marianna Rinaldo

**CAMBIO DI DESTINAZIONE
D'USO DELLA TERRA CIVICA
E FUNZIONE ORIGINARIA
DEL BENE COLLETTIVO**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

USI CIVICI — Illegittimità costituzionale dell'art. 8 legge Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall'art. 8 legge Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio

2005, n. 6, recante “Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche” (1).

[Corte Costituzionale, 31 maggio 2018, n. 113 — Pres. Lattanzi — Rel. Carosi]

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ordinanza del 3 ottobre 2017, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall’art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

La disposizione censurata, riportata integralmente nel considerato in diritto, prevede la possibilità di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico, le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizione di particolare favore.

1.1. In punto di fatto, il Commissario rimettente premette di aver iniziato, d’ufficio, a seguito di un esposto dei consiglieri dell’Università agraria di Valmontone, un processo per l’azione di accertamento della *qualitas* di un terreno con annesso magazzino sito in Valmontone, messo in vendita nonostante non vi fosse un certificato edilizio in sanatoria.

L’Università agraria di Valmontone aveva, difatti, deciso di alienare un appezzamento di terreno chiedendo alla Regione Lazio il cambio di destinazione d’uso, ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751); quest’ultima aveva, invece, ritenuto, “trattandosi di alienazione di terreni demaniali edificati, ai sensi e per gli effetti del comma 1, lettera a) dell’art. 8 della L.R. n. 1/1986 e s.m.i. [...] è compito degli Enti titolari dei diritti civici, procedere autonomamente all’alienazione senza la necessità di acquisire l’autorizzazione regionale, stante la competenza”.

La predetta Università agraria si era quindi avvalsa della facoltà, concessa dalla norma censurata, di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, il venir meno degli usi civici e, conseguentemente, del vincolo ambientale, consentendo, in definitiva, l’alienazione.

1.2. In ordine alla rilevanza della sollevata questione, il rimettente espone che, in base alla normativa regionale, con il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, il bene avrebbe acquisito natura disponibile e sarebbe legittimamente alienabile: il Commissario dovrebbe, quindi, limitarsi a prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e, conseguentemente, dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa. L'univocità della previsione legislativa non consentirebbe, infatti, interpretazioni differenti e la sdemanializzazione deriverebbe direttamente dalla legge impugnata, non essendo necessari né ulteriori atti amministrativi né ulteriori accertamenti istruttori nel corso della causa già matura per la decisione.

1.3. Quanto alla non manifesta infondatezza della medesima questione, il Commissario rimettente osserva che la materia degli usi civici sarebbe disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo dalla legge n. 1766 del 1927 e dal 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 del Regno), al fine di garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Alle Regioni sono state, difatti, trasferite, con D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e con D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, cosicché la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie a quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.

La legge impugnata contrasterebbe, in definitiva, con l'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 e con l'art. 42 del R.D. n. 332 del 1928, i quali richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria *sub* lettera a (terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente) del medesimo art. 11.

Costituirebbe, infine, principio fondamentale in materia il fatto che le eccezionali ipotesi di legittimazione o di alienazione non possano mai interrompere la continuità del patrimonio collettivo venendo altrimenti compromessa la fruibilità di detto patrimonio.

1.4. Sotto altro profilo, il Commissario rimettente osserva che "le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici" sarebbero state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), dapprima con l'art. 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), quindi con l'art. 142, comma 1, lettera *f* [recte *h*], del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Si tratterebbe di norma di grande riforma economico-sociale (sono citate le sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) che limita l'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici — prosegue il rimettente — è stata affermata da questa Corte a partire dalle sentenze n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995 e dall'ordinanza n. 316 del 1998. Sarebbe in sostanza lo stesso aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, un valore costituzionale di per sé (sentenza n. 367 del 2007).

Ne deriva che la Regione “non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato” (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

Nel caso in esame, la Regione Lazio avrebbe, in definitiva, determinato una sostanziale sclassificazione dei terreni gravati da uso civico in quanto edificabili o, addirittura, abusivamente edificati e quindi condonati, benché sia certo che la normativa regionale “non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive” (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, la norma regionale eccederebbe dall'ambito di competenza legislativa regionale, incidendo nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, riservata al legislatore statale dall'art. 117, lettera s), Cost., come già riconosciuto da questa Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014); incontrerebbe il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (è menzionata la sentenza n. 210 del 2014); violerebbe, infine, la competenza statale esclusiva in materia anche sotto il profilo della pianificazione paesaggistica (art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004).

1.5. Inoltre, la normativa regionale consentirebbe il trasferimento della proprietà del suolo e farebbe venir meno vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici anche non autorizzati. Essa configurerebbe dunque ulteriori ipotesi di sanatoria edilizia in contrasto con la legislazione statale (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia-Testo A”), alla quale è riservata detta materia (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

1.6. La disposizione impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la “connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione”, anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014. Il legislatore regionale avrebbe difatti pretermesso di considerare, attraverso un idoneo procedimento, gli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato sarebbe titolare.

1.7. L'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 confliggerebbe, infine, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di coerenza dell'ordinamento, in quanto consentirebbe all'autore di un illecito edilizio (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha compromesso, con danno della collettività. Diversamente, l'art. 934 del codice civile prevede il principio

dell'accessione, in base al quale qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. Parimenti, l'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, il "bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive" vengano acquisiti al patrimonio del Comune. Nel caso in esame, al contrario, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale verrebbe "premiato" mediante «l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime», configurando così una ipotesi di accessione invertita in contrasto con le previsioni della normativa statale.

In definitiva, la legge regionale in esame prevederebbe un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produce la trasformazione del demanio in allodio.

2. Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione.

Le parti private ribadiscono, quale primo motivo di illegittimità costituzionale, la violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 Cost., rimarcando la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004. L'alienazione consentita dalla legge regionale laziale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia. Vengono richiamate, in proposito, le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998.

Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici da liquidare dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. — del quale costituiva attuazione l'art. 66 del D.P.R. n. 616 del 1977 — non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata. La natura dominicale o comunque reale del diritto civico e degli altri diritti collettivi (è citata Cassazione civile, sezione seconda, 29 luglio 2016, n. 15938) sarebbe peraltro oggi espressamente riconosciuta dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato, e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

Considerato in diritto — 1. Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante

“Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche”.

Il giudice *a quo* premette di avere avviato d'ufficio — su sollecitazione di due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone — un processo per l'azione di accertamento della *qualitas* di un terreno con annesso magazzino, sito in Valmontone e promesso in vendita a una società privata dalla medesima associazione agraria.

Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessa dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area.

L'art. 8 stabilisce, difatti, che «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: *a*) agli occupatori, se già edificati; *b*) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera *a*), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3. Per i terreni di cui al comma 1, lettera *b*), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4. Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico. 5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6. Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di

compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

Il rimettente, dopo aver precisato che non è necessario “svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione” e che la norma avrebbe determinato l'automatica sclassificazione dei beni civici — ciò comportando che l'accertamento giudiziale dovrebbe limitarsi alla presa d'atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale, con conseguente estinzione *ex lege* dei “diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa” — ritiene che la norma impugnata contrasti, tra gli altri, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dettando norme in ambito di competenza esclusiva dello Stato.

In buona sostanza, la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codice civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e il 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 del Regno). Alle Regioni sarebbero state trasferite, per effetto del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.* e — per di più, come nella fattispecie in esame — compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

Inoltre, le ipotesi di alienazione e legittimazione non potrebbero mai essere adottate interrompendo «la continuità del patrimonio collettivo altrimenti ne verrebbe compromessa la fruibilità nel suo complesso. Nel caso di specie tale esigenza non è in alcun modo tutelata».

La Regione avrebbe poi operato detta sclassificazione in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe «all'autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività».

Al contrario, il principio civilistico dell'accessione sarebbe rinvenibile nell'art. 934 del codice civile, ai sensi del quale qualsiasi costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. L'art. 31 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), stabilirebbe, a sua volta, che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, si determini l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive. Secondo la norma impugnata, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale sarebbe, al contrario, "premiato", consentendogli l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime, in contrasto con le previsioni della normativa statale, configurandosi così una ipotesi di "accessione invertita".

Verrebbe quindi configurata un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produrrebbe la trasformazione del demanio in allodio.

Il giudice rimettente censura poi la norma in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che dichiara — alla lettera h) — di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Viene all'uopo richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di valorizzazione ambientale attraverso la tutela e la conservazione dei beni collettivi.

Il giudice rimettente prospetta infine il contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, «stante la connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014».

Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione e insistendo, innanzitutto, nella deduzione della violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 Cost. Stante la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, l'alienazione consentita dalla legge regionale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia (sono citate le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998). Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996 di questa Corte.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. — del quale costituiva attuazione l'art. 66 del D.P.R. n. 616 del 1977 — non potrebbe ricomprendere la

disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata.

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

2. Questa Corte non ignora che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), la quale — senza abrogare o modificare le norme che qui rilevano — ha introdotto alcune novità in materia di usi civici e domini collettivi.

In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Ne discende che, per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di classificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo.

Pertanto non occorre restituire gli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della questione alla luce della normativa sopravvenuta, che non potrebbe comunque incidere sulla preesistenza dei diritti condominiali rivendicati dai membri dell'Università agraria di Valmontone.

3. Il giudizio *a quo* trova il suo fondamento nell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, il quale — per quanto qui interessa — stabilisce che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento [...] ed alla rivendica [...] delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate».

Tale norma è stata sin dall'origine intesa come attributiva di un potere di impulso d'ufficio per l'esercizio della giurisdizione che, prima del trasferimento delle funzioni amministrative, era incidentale, perché sorgeva in occasione dello svolgimento delle funzioni amministrative e a esse era direttamente collegato.

La disposizione, concepita quando il Commissario assommava in sé sia poteri amministrativi che giurisdizionali, è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative commissariali. In particolare, si pose il problema, in relazione ai principi della domanda e della terzietà del giudice, della permanenza o meno di tale potere d'impulso d'ufficio conferito al Commissario dalla citata norma, proprio in quanto devolveva nelle mani di uno stesso giudice sia l'impulso processuale che le funzioni giudicanti.

Un breve *excursus* su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993. Questa Corte ha evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione

dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993). Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995). La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997). Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), e, d'altro canto, più recentemente, con ordinanza n. 21 del 2014, questa Corte, nuovamente investita della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di «legittimità provvisoria» della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995.

Ferma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario, nel caso in esame l'azione di quest'ultimo sembra riconducibile all'ipotesi di impulso «su istanza degli interessati» di cui all'art. 29 della legge n. 1766 del 1927. Tale disposizione, prevedendo che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche d'ufficio [...]», contempla sostanzialmente due fattispecie: la seconda riconducibile a una giurisdizione di tipo obiettivo, la prima fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti.

Nel giudizio *a quo* gli istanti rivestono la qualifica di amministratori dell'Università agraria di Valmontone e, in quanto tali, sono anche «utenti-condomini» della proprietà collettiva di cui reclamano, anche nell'atto di costituzione nel presente giudizio, la conservazione del regime giuridico e i conseguenti provvedimenti petitori e possessori a beneficio della collettività cui appartengono.

Si tratta di una forma di tutela riservata agli utenti, *uti singuli et cives*, che agiscono con un'azione individuale, e non popolare, poiché essi sono titolari di un proprio diritto, non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti.

La descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini.

Ciò è tanto più importante, ai fini della tutela, nei casi in cui — come quello in esame — l'ente gestore, cioè l'Università agraria, sostiene interessi antagonisti a quelli degli utenti, avendo deliberato la cessione del bene.

4. La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 123 del 2010).

E d'altronde, 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 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva — e, quindi, neppure a seguito dei D.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è 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 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.

I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

È esatto pertanto l'assunto del giudice rimettente e degli utenti intervenuti nel presente giudizio, secondo cui il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 66 del D.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione — e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione — di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle 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, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale 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).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura *contra legem* «con il quale il comune [o l'Associazione agraria] alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è 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)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

4.1. Non può essere condivisa invece l'affermazione del rimettente circa la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

È stato già in proposito precisato che, «[m]entre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria 'a' fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria 'b' ("terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria") fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico. Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio» (sentenza n. 103 del 2017).

Da ciò si evince che nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale — a sua volta — non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale.

Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliori colture), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale.

È stato in proposito affermato che «[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani econo-

mici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi — a differenza del passato — riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria 'a' («terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»)(sentenza n. 103 del 2017).

5. La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost.

È evidente nel caso in esame l'irragionevolezza e l'incoerenza di un 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.

Deve, al riguardo, essere condiviso l'assunto del giudice rimettente in ordine all'illegittimità della *iniusta locupletatio* che il legislatore regionale dispone a favore dell'occupatore.

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell'occupazione acquisitiva — che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) — che tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e seguenti cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata.

La logica di tale orientamento «era focalizzata soprattutto sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un'alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene e con le somme accessorie di rito» (sentenza n. 349 del 2007).

Ancor più la disposizione regionale risulta, sotto tali profili, illegittima, poiché: a) non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l'interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista; b) a differenza della fattispecie inerente alla sentenza n. 349 del 2007, l'indennizzo dell'ablazione non corrisponde al valore del bene «con le somme accessorie di rito», bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l'occupatore, se non addirittura simbolico; c) non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto, per i motivi precedentemente specificati, non sarebbe idoneo a intestare l'area ceduta in capo a colui che la occupa.

Per converso, non si può fare a meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore *sine titolo* di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene.

Peraltro, l'art. 8 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne: a) le procedure di asta pubblica «se [i terreni sono]

divenuti edificabili»; *b*) la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2 del menzionato art. 8; *c*) le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico; *d*) la prelazione per i «detentori di aree civiche» di cui al comma 3.

Si tratta di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa «sclassificazione». Tale presupposto — come da costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione — può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (*ex multis*, sentenza n. 210 del 2014).

Ciò comporta, con riguardo alle evocate fattispecie, che senza la previa sclassificazione nelle forme di legge: *a*) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; *b*) non possono essere configurati «legittima realizzazione» o condoni; *c*) non sono rilevanti «successioni nel possesso»; *d*) non sono ipotizzabili prelazioni per i «detentori di aree civiche».

6. Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, è fondata.

Questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica «ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). [...] Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006). [...] Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della

proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali” (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle “valli da pesca”). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra 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’» (sentenza n. 46 del 1995)» (sentenza n. 210 del 2014).

6.1. Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico.

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.

Ne consegue che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo 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» (sentenza n. 103 del 2017).

I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l’ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono. Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell’ente che li rappresenta — come l’Università agraria nel caso in esame — non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale.

In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l’Università agraria (alienando l’immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale anche perché, come detto, esso è consustanziale alla tutela ambientale stessa.

La richiamata evoluzione del sistema di garanzie poste a protezione di questi beni collettivi consente di focalizzare correttamente l’attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d’uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l’alienazione e la legittimazione «servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall’altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d’uso, un impiego utile alla collettività

che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale — nel caso dei beni civici — l'interesse “di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.” (sentenza n. 391 del 1989)» (sentenza n. 103 del 2017).

Se il mutamento di destinazione è compatibile — sotto gli enunciati profili — col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali — rispettivamente per i beni di categoria ‘a’ e di categoria ‘b’ (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) — prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimatario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690).

Pertanto, come ricorda il giudice rimettente, il legislatore prevede che tali eccezionali e tassative ipotesi sono comunque precluse quando comportano gravi pregiudizi alla continuità del demanio.

Al contrario, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime — per quanto precedentemente argomentato — devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella Regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

7. Rimane assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione.

8. Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

(1) Cambio di destinazione d'uso della terra civica e funzione originaria del bene collettivo.

SOMMARIO: 1. La disomogeneità degli usi civici all'interno del nostro ordinamento. — 2. Il contenuto, i caratteri e la disciplina. — 3. La legittimazione delle terre occupate abusivamente e la Pronuncia della Corte Costituzionale. — 4. Il vincolo di destinazione d'uso e la modifica dell'assetto morfologico del bene collettivo.

1. Gli usi civici (1) formano nell'esperienza giuridica un istituto complesso, riassuntivo di una serie diversificata di fenomeni che assumono svariate forme all'interno del territorio nazionale.

Il dato normativo normalmente richiamato in argomento, risalente alla Legge 16 giugno 1927, n. 1766, ha influito solo latamente alla loro determinazione, essendo la disciplina maggiormente condizionata da interventi legislativi di settore (regionale), ed

ancor di più dall'insieme delle tradizioni culturali e dalla ricostruzione delle massime giurisprudenziali. Lo sforzo del legislatore del '27 è stato proprio quello di fare ordine ad una materia disomogenea, cercando di valorizzare la produttività ed economicità delle terre, evitando il loro inutilizzo e l'assenza di circolazione della ricchezza a favore di collettività indeterminate (2).

La comprensione dell'istituto avviene, *prima facie*, mediante l'analisi dell'evoluzione storica del diritto di proprietà. Avendo la primaria funzione di tutelare un interesse pubblico, l'uso civico è espressione dell'antica proprietà collettiva in contrapposizione a quella strettamente individualistica e legata all'idea di una titolarità naturalmente innata ed assoluta del diritto dominicale (3). La conferma del profilo pubblicistico dei beni d'uso civico perviene, più propriamente, dagli indirizzi normativi emersi a partire dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, che riconosce ai medesimi carattere ambientale e paesaggistico (4). Tale indirizzo è stato confermato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.L. 22 gennaio 2004, n. 42), che considera aree tutelate per legge quelle assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici (art. 142, co. 1, *lett. h*).

L'accoglimento degli usi civici nella più ampia nozione di beni ambientali segna un elemento di forte discontinuità con il passato, trovando tutela di natura costituzionale nell'art. 9, co. 2, Cost. (5). Questo ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione — salvo i casi di legittimazione delle occupazioni mediante il possesso continuato del terreno per un determinato periodo di tempo, con apporto di migliorie agrarie e di alienazione dei beni — devono essere compatibili con l'interesse generale della collettività che ne è titolare (6). L'istituto nasce, infatti, per le esigenze primarie della popolazione, quando questa traeva dalla terra i frutti del proprio sostentamento (7). Fra le varie forme di utilizzazione, ebbe particolare diffusione la gestione comunitaria dei terreni per finalità in genere agro-silvo-pastorali (8). Superate queste necessità, la *ratio* la si rinviene nella conservazione e nel mantenimento dell'ambiente naturale a beneficio della collettività ed in contrasto con le deturpazioni ambientali dell'uomo. L'impostazione pare, tra l'altro, in armonia con il codice vigente e la funzione sociale della proprietà (art. 832 c.c. e art. 42 Cost.), che mitiga il potere esclusivo ed assoluto del proprietario, dovendo esso essere esercitato nei limiti e con l'osservanza dell'ordinamento giuridico, mediante il contemperamento tra l'interesse privato e quello pubblico.

In un panorama così variegato, che ha smarrito probabilmente con il trascorrere degli anni un po' di modernità, gli usi civici assumono oggi nuova linfa grazie alla recente pronuncia della Corte Costituzionale del 6 giugno 2018, n. 113, destinata a fare maggiore chiarezza circa il loro esercizio e i loro caratteri salienti: indisponibilità, imprescrittibilità, inusucapibilità.

2. La disciplina degli usi civici è rinvenibile nella Legge n. 1766/1927, la quale introduce, come evidenziato, una disciplina generale applicabile su tutto il territorio nazionale, pretendendo di unificare situazioni molto diverse quanto a origine storica e a sostrati socio-economici di ciascuna di esse.

L'art. 1 individua i diritti d'uso e godimento su terre di proprietà privata *jura in re aliena*), nonché il dominio collettivo su terre proprie (*jura in re propria*) (9). La prima categoria, che esprime gli usi civici su terre private, evidenzia tutte quelle fattispecie ove coesiste un diritto reale di godimento sulla proprietà altrui il cui esercizio, pieno ed esclusivo, viene conseguentemente limitato. La seconda categoria delle terre collettive d'uso civico, indica la manifestazione dei poteri dominicali su propri beni, ovvero una proprietà collettiva ove una data popolazione di individui è contitolare del diritto di proprietà sulle terre (c.d. comunione a mani riunite) (10). Entrambe le fattispecie, da un punto di vista soggettivo, sono imputabili a una popolazione, intesa come collettività indifferenziata di individui, stabilmente insediata su un territorio (11). Lo sfruttamento

delle terre, al fine di trarre i mezzi atti a soddisfare i più urgenti bisogni della vita, è la base del concetto di uso civico. In particolare, quest'ultimo plasma sia il diritto dell'intera collettività che quello del singolo utente, il quale gode dell'uso *uti civis* e *uti singulus* (12). Da un punto di vista oggettivo, le due categorie seguono una disciplina differenziata: i diritti *in re aliena* sono soggetti a liquidazione (artt. 1-7 Legge n. 1766/1927); i diritti *in re propria* con destinazione silvo-pastorale vengono valorizzati e sottoposti alla normativa della tutela dell'ambiente e del paesaggio, quelli a vocazione agraria sono destinati alla privatizzazione (13).

L'uso civico imprime sul bene un vincolo di destinazione (14) e si contraddistingue per la sua indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Questa particolare forma di godimento collettivo ne denota una forte caratterizzazione in senso reale (15), sicché gli usi civici ineriscono al bene, permettono un potere immediato e diretto sulla cosa, sono opponibili ai terzi e sono tutelabili attraverso azioni esperibili *erga omnes* (16). Nel contempo, il tentativo di accostarli a una tipica categoria di diritti reali minori di godimento è risultato quasi sempre vano poiché, pur sussistendo similitudini, i tratti differenziali non consentono una piena equiparazione fra gli stessi (17). Si pensi a semplice titolo esemplificativo all'impossibilità di affiancare gli usi civici al diritto reale d'uso. I primi sono perpetui in quanto si trasferiscono di generazione in generazione, creano un vincolo permanente sul bene limitandolo *ab origine*, hanno un contenuto specifico riferibile a una utilità da poter trarre dalla cosa. I secondi, invece, sono temporanei perché intrasferibili (18), si servono temporaneamente della proprietà di altri destinata a riespandersi alla sua cessazione e hanno un contenuto generale in quanto il titolare può svolgere una qualsivoglia attività che soddisfi il suo interesse (19). La difficoltà, dunque, è legata essenzialmente alla tassatività dei diritti reali, che consiste nell'impossibilità per i privati di regolarli in modo difforme rispetto a quanto stabilito dalla legge, nonché al principio del *numerus clausus*, il quale impedisce ai privati di crearne dei nuovi (20).

Individuato il contenuto e la struttura degli usi civici, la Legge n. 1766/1927 ne individua successivamente la disciplina. Mediante una precisa regolamentazione, si voleva provvedere entro un certo lasso di tempo alla loro liquidazione e al riordino dei demani, attraverso un complesso meccanismo che ha quale punto di partenza la difficile attività di accertamento, volta a garantire da una parte la circolazione dei beni e dall'altra l'affidamento degli acquirenti di buona fede. Segue la valutazione del valore delle terre su cui gravano gli usi e il procedimento di liquidazione su terre private che può avvenire in tre modalità: 1) lo scorporo, che consente di trasformare la proprietà frazionata in proprietà per quote di terreno e ripartire queste ultime tra il proprietario e la comunità; 2) la liquidazione con canone di natura enfiteutica a favore del comune, per i terreni che hanno ricevuto migliorie sostanziali e permanenti; 3) la liquidazione invertita, che avviene assegnando l'intero fondo alla comunità, la quale è tenuta a corrispondere un canone al proprietario.

3. Nel corso delle attività di verifica dei terreni ad uso collettivo sono state di frequente riscontrate non poche situazioni irregolari aventi ad oggetto occupazioni abusive dei fondi da parte di soggetti privati, protrattesi talvolta per lungo tempo e dunque comportanti modificazioni rilevanti dello stato dei luoghi, avvenute mediante l'apporto di migliorie dei terreni ovvero la costruzione di edifici a servizio degli stessi. Tali circostanze, talvolta, sono la conseguenza di illegittime alienazioni delle terre ad acquirenti di buona fede, sicché la complessità della questione racchiude la necessità da una parte di salvaguardare l'interesse pubblico all'uso promiscuo della terra, dall'altra di tutelare coloro che, nell'ignoranza di ledere altrui diritti, hanno investito nell'acquisto e nella trasformazione irreversibile dei fondi. La conseguenza è quella di stabilire se esiste o meno la possibilità di sanare le modifiche intervenute sulle terre, mutandone la loro destinazione d'uso ed estinguendone il vincolo originario ad uso collettivo.

La legge n. 1766/1927 ha disposto l'istituto della legittimazione volto a sanare la posizione dell'occupatore abusivo del terreno. Affinché la fattispecie possa essere regolarizzata è necessario che l'occupazione perduri da oltre dieci anni, non vi sia stata interruzione del demanio e siano intervenute migliorie sostanziali e permanenti sul fondo (art. 9). Qualora non sussistano contestualmente questi requisiti i beni dovranno essere restituiti all'ente rappresentante dell'interesse collettivo (21) mediante l'istituto della reintegra.

In verità, a causa della disomogeneità normativa in materia, spesso si è provveduto a legittimare fattispecie non rispondenti ai requisiti di cui sopra, sulla base di un'errata interpretazione delle disposizioni di fonte secondaria. Ecco perché, di recente, si è reso necessario l'intervento della Corte Costituzionale, la quale attraverso la pronuncia del 6 giugno 2018, n. 113, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, Legge Regionale Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 e succ. modif., per contrasto con gli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 Cost. La Consulta dopo aver ribadito con fermezza i principi fondanti gli usi civici, ha evidenziato l'incompetenza regionale a sanare atti dispositivi di terre ad uso civico, qualora questi vadano in contrasto con le disposizioni della legge statale.

La norma censurata dispone che l'ente che ha il possesso delle terre su cui grava l'uso civico (Comuni, frazioni di Comuni, Università, Associazioni agrarie) ha il potere di alienare e di sanare, dal punto di vista urbanistico, le occupazioni di terreni e le costruzioni su di essi realizzate a condizioni di particolare favore. Nel caso di specie la Regione Lazio, ricevuta richiesta di cambio di destinazione d'uso di un appezzamento di terreno gravato da uso civico da parte dell'Università di Valmontone, senza emettere autorizzazione alcuna, aveva dichiarato la competenza del Comune in materia in applicazione della normativa suddetta. L'ente locale provvedeva a rilasciare il permesso di costruire dichiarando il venir meno degli usi civici e del vincolo ambientale, ammettendo l'alienazione delle terre. Ad avviso della Corte Costituzionale, la Regione ha commesso degli errori di valutazione su più fronti. Intanto, ha ecceduto dai propri poteri creando un'illegittima sclassificazione dei terreni gravati da uso civico, tenuto conto che la normativa regionale non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive (22). In questo modo, ha infatti liberato i terreni dal vincolo ambientale, impedendo la fruibilità del patrimonio collettivo. Altresì, l'ente regionale ha travalicato l'ambito di propria competenza legislativa, incidendo sulla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata invece al legislatore statale dall'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. L'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, infine, non tiene conto del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di coerenza dell'ordinamento, in quanto ha consentito all'autore di un illecito edilizio di divenire proprietario del bene con danno della collettività.

Le violazioni suddette hanno determinato un contrasto col principio di accessione di cui all'art. 934 c.c., in forza del quale qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. Parimenti, l'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, il «bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive» vengano acquisiti al patrimonio del Comune. Nella fattispecie analizzata dalla Consulta, invece, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale verrebbe «premiato» mediante «l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime», configurando così una ipotesi di accessione invertita in contrasto con le previsioni della normativa statale.

La Corte Costituzionale, dunque, conclude affermando che al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dalla legge del '27, un bene gravato da uso civico, la cui funzione è quella di tutela dell'ambiente e conservazione del patrimonio collettivo, non può

formare oggetto di alienazione. L'uso civico per i suoi caratteri salienti nonché la preminenza dell'interesse pubblico è assimilato ad un bene demaniale. Pertanto, il contratto con il quale un Comune o altro ente locale, aliena un terreno incluso nel demanio di uso civico, è affetto da nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto data la sua incommerciabilità (23).

4. Gli usi civici, è evidente, hanno determinato nel tempo non poche problematiche, sia da un punto di vista strettamente normativo, tenuto conto della loro frammentaria regolamentazione, che da un punto di vista concreto, considerata la varietà delle fattispecie.

Nonostante il legislatore e gli operatori del settore avessero riposto molta fiducia sulla legge del '27, all'indomani della sua entrata in vigore, non sono venuti meno i problemi di accertamento degli usi civici. L'attività di individuazione delle terre ove effettivamente grava un uso civico nelle sue più svariate manifestazioni, resta tutt'oggi l'aspetto più complesso. Ancor di più se si tiene conto del fatto che i terreni su cui è stata impressa una particolare destinazione d'uso hanno, con molta probabilità, cambiato assetto, per opera della natura o per l'intervento umano (legittimo o illegittimo). Della difficoltà di verifica concreta delle terre civiche si dovrebbe sempre tener conto nelle controversie aventi ad oggetto la contestazione di atti traslativi posti in essere da soggetti in buona fede e quindi ignari della sussistenza del vincolo di destinazione e dell'impossibilità del loro trasferimento. L'uso della massima diligenza da parte dell'acquirente non varrebbe a rendere riconoscibile il vincolo gravante sulle terre a causa del loro mutato assetto morfologico, nonché per l'assenza di qualsivoglia segnale palese che ne manifesti l'originaria esistenza.

Differente è la posizione di coloro che acquistano o occupano le terre civiche nella consapevolezza di compiere un abuso. Come sostenuto dalla Corte costituzionale, un tale atteggiamento non può affatto essere premiato poiché va a collidere con principi cardine del nostro ordinamento (art. 934 c.c.; art. 31, D.P.R. n. 380/2001), senza tralasciare gli eventuali risvolti penalistici afferenti alle norme in materia di abusivismo edilizio a cui si fa rinvio (art. 44-45, D.P.R. n. 380/2001).

Sull'attualità degli usi civici e sul fatto che l'istituto conservi di per sé una propria utilità nella società moderna va specificato, dunque, che esso è in stretta connessione con la morfologia dei luoghi, con il profitto economico che dagli stessi si può trarre in relazione al rapporto dell'uomo con il territorio esistente in una determinata epoca storica. Pertanto, l'importanza in senso utilitaristico degli stessi può mutare nel tempo in quanto i medesimi possono assumere caratteristiche diverse.

Le regole del nostro ordinamento evocano il principio secondo cui si deve privilegiare la circolazione della ricchezza, tanto che il legislatore sostiene coloro che sfruttano economicamente i beni, a scapito di chi non ne fa uso, determinandone la perdita del diritto. Alla luce di queste riflessioni, i diritti d'uso civico gravanti su particolari terreni sembrano perdere utilità economica, in virtù di una generica tutela dell'ambiente e del paesaggio, quando nessuna collettività da un punto di vista concreto abbia più l'esigenza di sfruttarli in quella specifica maniera (per es. il terreno è stato trasformato: esisteva un uso civico boschivo ed è sorta una struttura industriale). Questa precisazione vale per evidenziare che l'esistenza di tali diritti ha senso laddove il fondo abbia custodito una connotazione tale da poter asservire alla collettività di riferimento. I beni in questione sono soggetti al regime del demanio pubblico, essendo la loro destinazione funzionale al soddisfacimento di un interesse preminentemente ed esclusivamente pubblico. In ragione di questo aspetto peculiare i beni collettivi soggiacciono ad una disciplina differente rispetto ai beni privati, sicché i poteri del titolare dei diritti dominicali nonché l'accesso e l'impiego del bene da parte di soggetti terzi subisce dei limiti.

A stretto rigore le questioni andrebbero affrontate da altro angolo prospettico,

avuto riguardo agli interessi sottesi la fattispecie oggetto di controversia, in quanto anche laddove esistano situazioni di abuso o di occupazione illegittima, si dovrebbe effettivamente valutare se nel concreto sia ravvisabile una lesione dell'interesse pubblico che le norme vogliono tutelare. È possibile, infatti, che un terreno pur mantenendo sotto il profilo giuridico la medesima qualifica formale, nel concreto abbia subito un radicale ed irreversibile cambiamento. Pare allora prioritario domandarsi se esso sia ancora idoneo ad asservire la comunità di riferimento. Se la risposta è in senso negativo, non ha senso continuare a tutelare (civilmente e/o penalmente) un interesse pubblico che di fatto ha perso rilevanza giuridica, a scapito di quello privato che diviene invece preminente. Per tale ragione si dovrebbe operare un più equo bilanciamento di interessi privati e pubblici, laddove un soggetto abbia posto in essere atti di trasferimento a titolo oneroso impegnando le proprie risorse economiche.

Queste pur brevi osservazioni, seppure non possono avere la pretesa di sovvertire il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, attribuendo a queste ultime il potere di creare "nuove" ipotesi di sclassificazione, inducono a meditare sulla necessità di un intervento normativo nazionale volto a regolamentare in maniera settoriale e variegata le diverse ipotesi in cui il bene collettivo perde la sua funzione originaria.

Lo stesso filo argomentativo possiamo seguire quando la Corte Costituzionale dichiara nulla, per incommerciabilità dell'oggetto, la vendita di terre collettive. Posto che il ragionamento è perfettamente in linea con i principi civilistici della nullità del contratto per vizio originario e strutturale del medesimo, una più approfondita analisi pare dovuta. È evidente che un bene gravato da uso civico, soggiacendo alla disciplina propria dei beni demaniali, ha impresso un vincolo di destinazione pubblica che ne rende impossibile giuridicamente il trasferimento, se non per il sopraggiungere di un'autorizzazione amministrativa che ne consenta la sclassificazione. Più precisamente, l'oggetto è possibile (possibilità materiale) e può essere posto alla base di un'operazione economica avviata dalle parti, ma la sua commerciabilità è vietata dalla legge poiché viola un interesse pubblico (impossibilità giuridica).

La problematica della questione si snoda, ancora una volta, sul cambio di destinazione d'uso della terra civica senza che sia però intervenuto un riconoscimento formale dai poteri autoritativi. L'oggetto del contratto è formalmente incommerciabile perché ancora sottoposto alla disciplina dei beni demaniali, ma nel concreto non si atteggia più come tale, non offrendo utilità alcuna alla collettività. Nella sostanza, a rendere invalida l'intera operazione economica è l'assenza di un atto procedimentale che attesti la cessazione del vincolo di destinazione che invece di fatto si è già realizzato. Certamente non è nuova per il diritto pubblico la rigidità formale. Spesso, infatti, il mancato rispetto di una regola procedurale determina la caducazione del contratto. Come avviene però in settori ove è forte la commistione tra diritto pubblico e privato (24), si dovrebbe forse attribuire una maggiore discrezionalità nella scelta del rimedio applicabile, tenuto conto che gli interessi privatistici sottesi vengono totalmente sviliti dalla dichiarazione di improduttività di effetti *ab origine* dell'atto traslativo.

MARIANNA RINALDO

(1) In tema, cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da A. Cicu - F. Messineo, continuato da L. Mengoni, Milano, 2003, 231 ss.; L. DE LUCIA, voce *Usi civici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, Torino 1999, 584 ss.; A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, in *Dig. Disc. Priv.*, Sez. Civ., XIX, Torino, 1999, 535 ss.; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1992, 930 ss.; A. PALERMO, voce *Usi civici*, in *Noviss. Dig. It.*, XX, Torino, 1975, 209 ss.; R. TRIFONE, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da A. Cicu - F. Messineo, Milano, 1963, 1.

Sull'utilizzo del termine «uso civico» la dottrina ha sollevato non poche perplessità. Si legge in G. CERVATI, *Ancora dei diritti delle popolazioni, usi e terre civiche e competenze regionali*, in *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno della Regione Lazio, Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, Roma, 1986, 62, «invero preferisco parlare di diritti e terre civiche, piuttosto che di usi, perché, come ho

più volte scritto, l'espressione *usi civici* è una espressione relativamente recente, che serve a porre quasi una cortina di nebbia su diritti che in molte regioni d'Italia, pur nel quotidiano loro esercizio mai prima del 1927, o meglio del 1924, erano stati chiamati in tal modo. Dopo l'entrata in vigore della legislazione sugli *usi civici* è avvenuto poi uno strano silenzio nelle scuole italiane. E mentre ai principi del secolo i maggiori giuristi approfondivano l'analisi dei diritti collettivi, e nei fori si vantavano trattarne magistrati e avvocati insigni, sembrò poi materia da accantonare e solo rari Maestri l'affrontarono, anche se con contributi notevoli. Se ne ridiscute oggi dopo oltre mezzo secolo». Lo stesso V. CERULLI IRELLI, in *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione* (...), cit., 11, afferma che «“*Usi Civici*” è espressione probabilmente imprecisa dal punto di vista storico (come noterebbe Guido Cervati), ma ormai generalmente accettata nella prassi e recepita dalla legislazione».

(2) Sul giudizio storico della L. n. 1766/1927 è possibile rammentare contrapposte opinioni provenienti da autorevole dottrina. V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: problemi aperti*, in AA.Vv., *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*, Atti del convegno di Roma, 1-2 giugno 1989, O. Fanelli (a cura di), Milano, 1991, 51, considera la legge come «ben fatta (...) molto stringata e vigorosa nelle formulazioni normative e allo stesso tempo sufficientemente elastica, così da permettere all'interpretazione giurisprudenziale e amministrativa una notevole capacità di sviluppo». Si esprime in senso negativo P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni Fiorentini*, XIX, 1990, 544: «la legge del '27 fece quattro guasti clamorosi: volle essere unitaria, nazionale, realizzando quella che giustamente uno storico del diritto investito di altissime funzioni giudiziali avrebbe chiamato, molti decenni dopo, una «artificiosa uniformità»; (...) fece d'ogni erba un fascio e strinse sotto la onnicomprensiva ma falsante dizione di «usi civici» situazioni oggettivamente non riconducibili entro quell'unico denominatore; (...)». Infine G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 3, la definisce un punto di equilibrio fra esigenze diverse, con luci e ombre complessivamente intersecantisi, valutandosi come ambigua ed equivoca la scelta unificativa dei vari istituti nella dizione “usi civici”.

(3) Il concetto della proprietà privata individuale riceve la sua piena consacrazione nel *Code Napoléon* (1804), e si pone come situazione di appartenenza nella quale al titolare (il “proprietario”) sono imputate tutte le facoltà d'uso, oltre che di disposizione, della cosa che ne è oggetto e non tollera perciò la promiscuità degli usi, che presuppongono una proprietà aperta, nella quale il godimento del proprietario (e quindi la sua capacità di dare alla cosa il più proficuo assetto produttivo, di sfruttarla nella sua pienezza) è limitato da usi imputati a diverso titolo ad altri, e segnatamente dagli usi collettivi, cioè esercitati da comunità di abitanti, in contrasto con il principio di esclusività. Liberarsi dagli usi, dalle promiscuità, dare al proprietario piena potestà di gestione della terra a fini produttivi è la direttiva comune a tutti i provvedimenti susseguitisi tra la fine del '700 e il corso dell'800. In argomento v. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, in *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, 5, Milano, 1977, 43 ss.; Id., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *La proprietà e le proprietà*, E. Cortese (a cura di), Milano, 1988, 266 ss.

(4) L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000, 263; A. PASSARELLI, *La legislazione in materia di usi civici quale strumento di tutela dell'ambiente*, in AA.Vv., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio (Latina, 1-3 marzo, 1985), Milano, 1986, 122 ss.

(5) Corte Cost., 27 giugno 1986, nn. 151, 152, 153, in *Foro it.*, 1986, I, 2689; Corte Cost., 28 maggio 1987, n. 210. Cfr. Corte Cost., 4 novembre 1989, n. 392, che ha ritenuto legittima l'istituzione di parchi regionali sui territori di demanio civico: la decisione è molto interessante perché riconosce per i beni silvo-pastorali la subordinazione della destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa ad essi dall'art. 1 della legge del 1927.

(6) In tal senso si è espressa la Corte Cost., 1 aprile 1993, n. 133, in *Foro it.*, 1993, I, 2126. In senso contrario, invece, si esprimeva Cass., S. U., 28 gennaio 1994, n. 858, in *Foro it.*, 1994, I, 396; Cass., 21 novembre 1991, n. 820, in *Giust. civ.*, 1992, I, 679.

(7) R. TRIFONE, *Gli usi civici*, cit., 1.

(8) Tra le altre forme di esercizio vi sono il legnatico, il terraggio, il marzatico, il ghiandatico, il castagnatico, ecc. Per un maggiore approfondimento sul contenuto degli usi civici v. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 231 ss.

(9) C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, Artt. 832-853, in *Cod. Civ. Comm.*, fondato da Schlesinger, Milano, 1994, 35; T. CAMPANILE, F. CRIVELLARI-L. GENGHINI, *I diritti reali*, Padova, 2014, 306; L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. Cost.*, I, 2015, 207 ss.

(10) Per le terre collettive d'uso civico v. M. CENINI, *Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 2018, 1838-1843. L'autrice sottolinea il rischio di stalli decisionali dati dalla difficoltà di deliberare da parte dell'intera collettività all'unanimità qualsivoglia

decisione. Non viene infatti riconosciuta al Comune o all'università agraria una rappresentanza negoziale della collettività. Per un ulteriore approfondimento sul concetto di proprietà collettiva e comunione v. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, op. cit., 209 ss.; Cass., 11 febbraio 1974, n. 387. Sulla comunione a mani riunite, da ultimo v. C. CICERO, *Della comunione*, in *Cod. civ. comm.*, fondato da Schlesinger, continuato da Busnelli, Milano, 2017, 7.

(11) L. DE LUCIA, voce *Usi civici*, cit., 584 ss.

(12) Sul potere di godimento attribuito dall'uso civico al titolare, v. Cass., 3 febbraio 1962, n. 210, in *Giur. agr. Ital.*, 1962, 635 ss., nella quale si legge che «l'uso civico importa un godimento a favore della generalità, godimento consistente nel trarre alcune utilità di carattere primario dalle terre, su cui l'uso grava: godimento a favore della generalità, in quanto tali, e non a favore diretto dell'ente pubblico, che quella generalità organizza e rappresenta».

(13) A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, cit., 585-586.

(14) Il vincolo di destinazione va inteso in senso interno e soggettivo in modo che i partecipanti a qualsiasi titolo non possano chiedere la divisione o lo scioglimento del rapporto dominicale, che è pertanto vincolato alla propria destinazione; in senso esterno e oggettivo, poiché i partecipanti non possono modificare le finalità strutturali ed economiche del bene, salvo rarissime eccezioni.

(15) La struttura reale dei diritti di uso civico è stata attentamente studiata da F. FILOMUSI GUELF, *Diritti reali*, Roma, 1902, 125.

(16) Sui caratteri dei diritti reali cfr. L. BARASSI, *Diritti reali e possesso. I diritti reali*, I, Milano, 1952, 14 ss.; M. COMPORTI, *Contributo allo studio del diritto reale*, Milano, 1977; Id., voce *Diritti reali. I) Diritto civile*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 5. Sulla specifica distinzione tra diritti assoluti e relativi v. anche F. SANTORO-PASSARELLI, voce *Diritti soggettivi. a) Diritti assoluti e relativi*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 748 ss.; G. PUGLIESE, voce *Diritti soggettivi. b) Diritti reali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 758.

(17) Per un'analisi esaustiva sulla struttura degli usi civici quale diritto reale, si fa rinvio a F. MARINELLI, op. cit., 187 ss.

(18) G. PUGLIESE, *L'usufrutto, l'uso e l'abitazione*, in *Tratt. dir. civ. it.*, diretto da F. Vassalli, Torino, 1954, 744.

(19) G. PALERMO, *L'uso e l'abitazione*, in *Tratt. dir. priv.*, 8, diretto da P. Rescigno, Torino, 1982, 143 ss.

(20) A. NATUCCI, *La tipicità dei diritti reali*, Padova, 1988; M. COMPORTI, *Diritti reali in generale*, 2ª ed., in *Tratt. Dir. Civ. e comm.*, diretto da Cicu e Messineo, continuato da Mengoni e da Schlesinger, Milano, 2011, pp. 216-222; M. GIORGIANNI, voce *Diritti reali (diritto civile)*, in *Noviss. Dig. It.*, V, Torino, 1960, 748 ss.

(21) Il legislatore ha attribuito, di regola, la rappresentanza degli interessi collettivi al Comune, quale successore naturale della *universitas* che amministra, ma tale patrimonio resta separato da quello comunale. Infatti la proprietà del diritto o del bene civico non è dell'ente amministrativo ma della collettività dei cittadini, seppur esso venga trattato come fosse un demanio indisponibile. Sul punto la giurisprudenza costituzionale è stata inamovibile: Corte Cost., 11 luglio 1989, n. 391, in *Foro it.*, 1990, I, c. 1806; Corte Cost., 25 maggio 1957, n. 67, in *Foro it.*, 1957, I, c. 921.

(22) La Corte Cost., già con la sentenza 11 maggio 2017, n. 103, ha avuto l'occasione di pronunciarsi in merito all'ordinamento dei beni d'uso civico, mettendo in risalto il loro legame con i principi costituzionali posti a tutela dell'ambiente e del paesaggio. La fattispecie questa volta coinvolge la Legge di stabilità della Regione Sardegna (L. R. 11 aprile 2016, n. 5), la quale prevedeva ipotesi ulteriori di sclassificazione di beni gravati da uso civico. Il giudice costituzionale ha accolto il ricorso presentato dal governo, ritenendo che la legge sarda abbia violato l'art. 117, co. 2, lett. s), cost., nonché alcune norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in cui il legislatore statale ha disposto la propria competenza legislativa esclusiva in materia di usi civici.

(23) Così si esprimeva già Cass., 22 novembre 1990, n. 11265.

(24) In argomento, cfr. G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; V. RICCIUTO-A. NERVI, *Il contratto della pubblica amministrazione*, in *Tratt. dir. civ.*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2009; C. CICERO, *Sul diritto dell'ente pubblico*, Napoli, 2010.