

Massimo Nunziata

---

**VERSO UNA NUOVA  
RAZIONALIZZAZIONE DI USI  
CIVICI E DOMINI COLLETTIVI**

---

Estratto

## VERSO UNA NUOVA RAZIONALIZZAZIONE DI USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI

SOMMARIO: 1. L'opportunità di una riflessione. — 2. La difficile ricostruzione di una categoria. — 3. Usi civici e certezza del diritto. — 4. La poliedricità dell'istituto: dal sostentamento alla tutela ambientale. — 5. Il problema della trasformazione dei beni gravati. — 6. Le misure del d.-l. n. 77/2021: un nuovo debole impulso alla sistemazione di usi civici e domini collettivi. — 7. I trasferimenti di diritti e le permutate nel prisma degli interessi. — 8. Osservazioni conclusive.

### 1. *L'opportunità di una riflessione.*

La necessità che le categorie giuridiche siano sottoposte a una continua e instancabile rimeditazione a fronte delle trasformazioni del contesto sociale di riferimento ispira da tempo l'evoluzione normativa in materia di usi civici e domini collettivi (1).

Pur nella consapevolezza che, generalmente, “chi scrive di usi civici, demani comunali, domini collettivi, etc., suole iniziare lo studio con indagini storiche più o meno ampie” (2), è opportuno anzitutto dare conto delle ragioni che impongono di svolgere qualche considerazione sull'argomento.

La riflessione è stata recentemente sollecitata dalle disposizioni contenute nel d.-l. n. 77/2021, come integrato in sede di conversione dalla l. n. 108/2021, con cui il legislatore ha stabilito che, a talune condizioni, regioni e province autonome possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi a oggetto terreni appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione (3). In particolare, laddove i suoli gravati non risultino più idonei a

(1) L'equivocità dell'espressione “usi civici”, già segnalata da M.S. GIANNINI, *Sulla esistenza degli usi civici di caccia*, in *Riv. dir. sport.*, 1950, 5 ss., è stata più recentemente messa in luce, da V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 212, e da P. GROSSI, “*Usi civici*”: una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla, Annali di studi sulla proprietà collettiva*, Milano, 2008, 20.

(2) G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88 ss.

(3) Il riferimento è ovviamente all'art. 63-bis, d.-l. 31 maggio 2021 n. 77 nella versione integrata dalla l. di conversione 29 luglio 2021 n. 108, che ha aggiunto i commi 8-bis ss. all'art. 3, l. n. 168/2017.

soddisfare la destinazione civica cui erano preordinati, la legge consente agli enti locali di autorizzare il trasferimento dei diritti di uso civico su terreni con caratteristiche equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile.

L'intervento normativo si propone di risolvere alcune delle principali questioni problematiche che tuttora si frappongono alla progressiva e, da tempo, auspicata sistemazione dei terreni gravati dall'uso civico: si pensi all'assai ridotto regime circolatorio dei beni, all'onerosità procedimentale della cd. sclassificazione e conseguente mutamento di destinazione — ancora regolati, secondo la giurisprudenza, dall'originaria disciplina degli anni Venti (4) — e alla problematica ammissibilità di interventi legislativi regionali nel quadro costituzionale di riparto delle competenze. Interventi con cui, in passato, le regioni avevano cercato fra l'altro proprio di agevolare i mutamenti di destinazione di quei terreni divenuti ormai inadatti alla fruizione civica a causa di un'irreversibile trasformazione dovuta, ad esempio, a un'illegittima attività edificatoria.

L'intento, dunque, è senz'altro meritorio. L'impressione, tuttavia, è che le condizioni molto stringenti cui il legislatore ha sottoposto i trasferimenti e le permutazioni — prima fra tutte la legittimità dell'intervenuta trasformazione dei terreni anche sotto il profilo urbanistico e paesaggistico — ne circoscrivano sensibilmente l'ambito di effettiva applicazione.

La riflessione in ordine alle problematiche sollevate da questo recente intervento normativo va inquadrata nell'ambito della complessa evoluzione degli usi civici anche alla luce dell'approccio, spesso incostante, con cui il nostro legislatore ha regolato questo fenomeno negli anni. In effetti, l'odierna misura legislativa non potrebbe essere adeguatamente intesa senza considerare il graduale processo di trasformazione di usi civici e domini collettivi rispetto al cambiamento del contesto socio-economico del Paese e senza avere presenti le tensioni maturate tra Stato e regioni a fronte dei diversi tentativi dei legislatori locali di regolare un fenomeno che, ormai, la Corte costituzionale riconduce alla potestà legislativa statale in nome della tutela dell'ambiente e del paesaggio ma anche perché afferente alla materia dell'ordinamento civile.

## 2. *La difficile ricostruzione di una categoria.*

Gli usi civici rappresentano tuttora una categoria di non agevole inquadramento teorico-pratico (5).

La difficoltà emerge anzitutto dall'angolo visuale normativo, essendo la materia regolata da leggi che risalgono ad epoche storiche molto diverse e quindi ispirate a finalità profondamente eterogenee: all'eredità consegnataci dall'espe-

(4) Tra le molte citate anche nel prosieguo, possono sin d'ora segnalarsi Corte cost., 18 luglio 2014 n. 210; Id., 11 maggio 2017 n. 103; Id., 31 maggio 2018 n. 113; Id., 26 luglio 2018 n. 178.

(5) Come scrive V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in L. PRINCIPATO (a cura di) *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 119, "incertezza e disordine sembrano gli unici sostantivi capaci di mettere in sintonia giuristi di cattedra e pratici del diritto quando si discorre di usi civici".

rienza giuridica antica e preunitaria (6), si affianca un complesso quadro positivo in cui vanno segnalate le importanti disposizioni dettate nella prima metà del Novecento, quali la l. 16 giugno 1927 n. 1766, il r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 e la l. 10 luglio 1930 n. 1078, la più recente l. 8 agosto 1985 n. 431 e, da ultimo, la l. 20 novembre 2017 n. 168 (su cui interviene proprio l'odierna modifica normativa). Si tratta, come è evidente, di sistemi normativi concorrenti e non sempre armonizzati fra loro, che spesso rimettono all'interprete la conclusione esegetica circa la perdurante vigenza di talune disposizioni (7).

Non più agevole è la ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali, soprattutto se si considera che la poliedricità delle situazioni giuridiche orbitanti intorno agli usi civici comporta il radicamento di plurime giurisdizioni. Si pensi alla tradizionale forma di giurisdizione commissariale per quanto riguarda l'accertamento dell'esistenza dell'uso civico (di recente salvaguardata dall'art. 133, comma, lett. f), c.p.a.) (8), alla competenza del giudice ordinario per le numerosissime problematiche di ordine civilistico, quali il regime proprietario e circolatorio dei beni (9), a quella del giudice amministrativo per le inevitabili intersezioni con le forme di espressione del potere pubblico, ad esempio in materia edilizia, urbani-

(6) Su cui evidentemente non ci si può attardare in questa sede, segnalando comunque per un approfondimento: A. CIOLFI, *La feudalità in Italia. I demani universali e gli usi civici*, in *Riv. univ. giur. e dottr.*, 1907, I, 35 ss.; G. CURIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi*, Napoli, 1917; F. JURILLI, *Gli usi civici e i Comuni. Considerazioni tecnico-pratiche*, Portogruaro, 1936; G. CERVATI, *In tema di prove della natura feudale dei beni in rapporto alla presunzione "ubi feuda ibi demania"*, in *ARG*, 1947, 78 ss.; G. ASTUTI, *Aspetti del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, 1954, I, 34 ss.; G. PALERMO, *Comproprietà e usi civici*, in *Giur. agr. it.*, 1961.

(7) Chiamata a precisare l'impatto della recente l. n. 167/2018, la Corte costituzionale ha affermato che "non è stato modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo" (Corte cost., 31 maggio 2018 n. 113, con nota di L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, in *Giur. cost.*, 2018, 3, 1284 ss. e in questa *Rivista*, 2018, 4, 1277 ss.; A. GERMANO, *La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in *Dir. agr.*, 2018, 661 s.; E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *le Regioni*, 5-6, 2018; F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, in *Giur. cost.*, 2018, 3, 1275 ss.).

(8) Per un inquadramento dell'esperienza dei Commissari per la liquidazione degli usi civici possono vedersi tra gli altri, F. MASTRAGOSTINO, *La tutela giurisdizionale dei demani civici e delle proprietà collettive*, e E. CASAMASSIMA, *L'attuale situazione della giurisdizione commissariale*, in P. NERVI (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, Padova, 1998, rispettivamente 31 ss. e 169 ss.; P. ADORNO, *Sulle "attribuzioni giurisdizionali" del commissario agli usi civici. Notificazioni d'ufficio delle sentenze e decorrenza del termine breve di impugnazione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2011, I, 249 ss.; F. MARINELLI, *Apologia degli usi civici e del loro giudice*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, III, 872 ss.; L. FULCINITI, *La Cassazione restringe la giurisdizione del Commissario usi civici?*, in *Dir. giur. agr., alim. e dell'amb.*, 4/2017, 1 ss.; P. CATALANI, *La novella n. 168 del 2017 e il tramonto dell'esperienza commissariale*, in F. MARINELLI - F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla l. n. 168 del 2017*, Pisa, 2018, 73 s.; A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, Napoli, 2020, 192 ss.

(9) Sulla giurisprudenza del giudice civile in materia di usi civici, A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 210 ss.

stica e di più generale gestione del territorio (10), e, da ultimo, anche quella del giudice contabile per quanto riguarda eventuali fattispecie di danno erariale nella gestione del demanio civico riconducibili agli enti locali (11). Oltre a porre talvolta non indifferenti problemi ricostruttivi (12), ciò determina spesso problemi di coordinamento tra le varie giurisdizioni, affidati all'intervento chiarificatore delle Sezioni Unite (13).

In ambito dottrinale, poi, nonostante la progressiva "pubblicizzazione" degli usi civici (14) li abbia resi centrali negli studi degli amministrativisti e dei costituzionalisti (15), il notevole impatto sullo statuto proprietario dei beni gravati oltre che sul relativo regime di circolazione ha attirato, come emerge anche dagli odierni riferimenti bibliografici, l'attenzione della dottrina civilistica più autorevole, al punto da essere definito come un istituto con profili di interesse misti pubblico-privato (16).

(10) Sulla competenza del giudice amministrativo, A. PAIRE, *Op. cit.*, 218 ss.; R. VOLANTE, *Usi civici e proprietà collettiva. La giurisprudenza amministrativa alla ricerca di una definizione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2015, 1, 149 ss.

(11) Con riferimento agli esponenziali, invece, F. MERUSI, *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1, 77 ss., spec. § 4, rileva come l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato agli enti di gestione dei domini collettivi ha fatto venir meno i problemi connessi alla natura di ente pubblico, fra cui proprio la responsabilità contabile, la contrattazione ad evidenza pubblica e i controlli connessi agli atti amministrativi.

(12) Secondo V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 123, "la sussistenza stessa dei provvedimenti del Commissario si perde nella notte del tempo e in un disordine documentale, nel quale, troppo spesso, è difficile poter dire con sicurezza della loro esistenza, o no".

(13) Così, ad esempio, è devoluta ad esempio al giudice ordinario e non al commissario per la liquidazione degli usi civici la controversia promossa da un privato nei confronti di un Comune per il regolamento dei confini tra due fondi, riconosciuti rispettivamente oggetto di proprietà delle parti in causa in base ad una sentenza passata in giudicato, e ciò anche se il Comune opponga la demanialità civica come impedimento all'accoglimento della domanda, perché tale controversia ha ad oggetto il conflitto tra fondi e non i titoli di proprietà degli stessi (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2011 n. 28327) mentre appartiene alla giurisdizione del Commissario agli usi civici la domanda diretta a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che presuppone la necessità di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio (Cass., Sez. Un., 7 maggio 2014 n. 9829).

(14) Come osserva V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 406, "l'ordinamento, a scopo di tutela di tali forme di appartenenza, collettiva dei beni, ha predisposto per esse, sia sotto il profilo soggettivo (la comunità d'abitanti e le sue forme organizzative) sia sotto il profilo oggettivo (il regime dei beni in dominio collettivo) una disciplina che consiste principalmente in istituti di diritto pubblico".

(15) M. ESPOSITO, *Diritti reali delle collettività territoriali come predicato della sovranità popolare*, in L. PRINCIPATO (a cura di) *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., 11 ss., segnala che "il tema delle forme giuridiche di appartenenza e di godimento dei beni assume certamente un rilievo centrale e fondante — ancorché purtroppo sovente negletto, specialmente in dottrina — nell'ambito degli studi costituzionalistici".

(16) F. MARINELLI, *Gli usi civici fra tradizione e riforme*, in *Studium iuris*, 2002, 886, segnala l'incerta collocazione dell'istituto tra pubblico e privato. Secondo il medesimo F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013, 227, "il diritto collettivo non è proprio dell'ente pubblico territoriale definito come comune, ma di una pluralità di soggetti privati, ed il fatto che ad esso sia impresso un vincolo di destinazione non produce necessariamente l'attrazione dello

Tutto ciò ha condotto a delineare un complesso quadro regolatorio in cui gli interventi del legislatore — sia le discipline organiche come la l. n. 168/2017 che le misure più isolate come quella di cui alla l. n. 108/2021 — non possono essere adeguatamente inquadrati senza considerare le più accreditate costruzioni dottrinali e gli approdi giurisprudenziali (17).

Fra l'altro, rispetto a qualche anno addietro, l'approfondimento scientifico in materia di usi civici è recentemente tornato a crescere (18). La ragione probabilmente è da ricondurre, oltre che naturalmente alle riflessioni animate dall'adozione della disciplina di cui alla l. n. 168/2017 (19), anche al crescente dibattito in materia di beni comuni e all'esigenza di individuare i reciproci profili distintivi (20).

stesso nell'ambito del diritto pubblico". In senso contrario si veda comunque C.M. BIANCA, *Diritto civile. La proprietà*, Milano, 1999, 712, che ritiene l'istituto estraneo agli studi civilistici. Per un approfondito esame della variegata sfumatura degli approfondimenti dottrinali, può farsi ancora riferimento a A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 79 ss.

(17) Secondo F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, 2, 409, "questo insieme di elementi convergenti, di natura legislativa, amministrativa, giurisprudenziale e dottrinale ha elaborato un nucleo significativo di principi e di regole che costituiscono la disciplina canonica della materia, una materia in qualche misura elevata persino a rango costituzionale in relazione a quegli interessi protetti che sono in essa contenuti".

(18) Quasi vent'anni fa P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 1, 183, osservava che "il limitato spazio che la pur sovrabbondante produzione giuspubblicistica riserva al tema degli usi civici è dovuto in gran parte alla diffusa convinzione che si tratti di un semplice relitto del sistema medievale, estraneo ai problemi dell'oggi, e per la restante parte all'idea che, soprattutto dopo le autorevoli indicazioni di Massimo Severo Giannini e l'acuto studio di Vincenzo Cerulli Irelli, non ci sia in realtà più nulla da dire".

(19) Per un inquadramento delle principali questioni problematiche derivanti dalla l. n. 168/2017, si possono citare, fra gli altri: G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 ("norme in materia di domini collettivi"), in *Dir. economia*, 2019, 1, 11 ss.; W. GIULIETTI, *Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*, in *Il Diritto dell'economia*, 2018, 3, 1041 ss.; G. DI GENIO, *Gli usi civici nella l. n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *Federalismi.it*, 2018, 18; P. NERVI, *I domini collettivi nella condizione neo-moderna*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, 3, 621 ss.; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2018, 5, 1067 ss.; M. COSULICH, *La l. 20 novembre 2017 n. 168 "Norme in materia di domini collettivi"*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 4, 691 ss.; A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, 1, 83 ss.

(20) Sul rapporto tra le categorie degli usi civici e domini collettivi e quella dei beni comuni, fra gli altri, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano, 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit.; V. CERULLI IRELLI - L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de jure condendo su un dibattito in corso*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Napoli, 2015, 1131 ss.; A. LALLI, *I Beni pubblici*, Napoli, 2015, 239 ss. e spec. 279 ss.; F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 406 ss. e ID., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi. Beni comuni*, Pisa, 2019; L. DE LUCIA, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. ALBANESE - E. MICHELAZZO - A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni. Modelli e prospettive*, Torino 2020, 145 ss. Per un inquadramento del tema anche in chiave storica, A. DI PORTO, *Res in usu publico e 'beni comuni'*, Torino, 2013.

### 3. *Usi civici e certezza del diritto.*

Essendo a lungo mancata una definizione normativa dell'istituto, la qualificazione giuridica degli usi civici è stata rimessa all'opera della dottrina che li ha individuati nei diritti, spettanti tanto a una collettività quanto ai singoli che la compongono, consistenti nel trarre alcune utilità elementari dalle risorse naturali di un determinato territorio (21).

Una definizione che rispecchia la tradizionale funzione degli usi civici, volti ad assicurare agli appartenenti alle collettività locali utilità, più o meno elementari, derivanti dalla terra ai fini del loro sostentamento, esigenza che ha sin da subito radicato il regime di inalienabilità, imprescrittibilità e inusufruttibilità (22).

Quanto all'oggetto degli usi civici, superando un'originaria confusione terminologica (23), la dottrina tradizionale più accreditata inquadra l'argomento distinguendo gli usi civici su terre private (*iura in re aliena*) dai domini collettivi su terre di proprietà pubblica (*iura in re propria*) (24). In relazione alla prima

(21) G. FLORE - A. SINISCALCHI - G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Roma, 1956, 3, secondo cui “contenuto dell'uso civico è, quindi, il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli” anche se “ciò non toglie che i singoli componenti quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono, il diritto *uti singuli* di esercitare i diritti suddetti”. Si tratta di una definizione recepita anche in giurisprudenza, nelle cui decisioni ancora si legge che “*per* “usi civici” possono intendersi i diritti spettanti ad una collettività — ed a ciascuno dei suoi componenti, che può quindi esercitarlo *uti singulus* — organizzata ed insediata su di un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale in capo a differenti soggetti pubblici o privati” (tra le molte, Cass., Sez. III, 28 settembre 2011 n. 19792).

(22) Cfr. ad esempio Cass., 19 ottobre 1967 n. 2553, in *Giust. civ. Mass.*, 1968, I, 263, secondo cui “i beni di uso civico non sono demani in senso tecnico, ma ad essi si applica, in forza della legge particolare che li concerne, il regime giuridico dei beni demaniali, tra cui, appunto, la inalienabilità, la imprescrittibilità, la inusufruttibilità”. Principi ancora oggi pacifici in giurisprudenza, secondo cui il peculiare regime giuridico della titolarità e della circolazione di un bene gravato da uso civico “lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto” visto che “a differenza dai beni demaniali tradizionalmente intesi (...), per i quali il presupposto della sdemanializzazione resta — nell'ipotesi più favorevole per il privato — una situazione di protratta inerzia della pubblica amministrazione, unica abilitata ad espletare sul bene anche la signoria di fatto indispensabile per imprimervi la destinazione all'uso pubblico, sui beni gravati da uso civico sussiste la compresenza di un complesso di diritti soggettivi esercitabili *uti singulus* da ciascuno dei beneficiari di quello, sicché le situazioni da accertare sono molte e complesse, nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipi e, per loro o in loro figurativa rappresentanza, con l'ente pubblico territoriale di riferimento individuato dalla legge” (Cass., n. 19792/2011, cit.).

(23) M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur.*, § 1.1, individuava come una “prassi deplorevole” quella di utilizzare la medesima terminologia per riferirsi indistintamente ai diritti collettivi d'uso e quelli di appartenenza.

(24) V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 265 ss., secondo cui “gli usi civici sono diritti collettivi su beni privati, che debbono essere ‘liquidati’ ... le proprietà collettive di diritto pubblico ... una categoria di appartenenza sottoposta a regime pubblicistico, una forma di proprietà pubblica ... imputata ad una entità soggettiva non individuale ma collettiva”. A tale riguardo, V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 121, precisa che la fattispecie dei domini collettivi assorbe ormai “sia le terre pervenute ai Comuni per effetto di liquidazione di usi civici su “terre” private, o a titolo

categoria, si è affermato che le terre private gravate dagli usi civici sono “cose pubbliche, nel senso che tali diritti sono anch’essi diritti di partecipazione al dominio”; si sarebbe così in presenza di due forme di proprietà, una riconducibile al privato e un’altra alla popolazione, quest’ultima però destinata a essere liquidata e soppressa (25). In relazione alla seconda, si è precisato che la facoltà di godimento connessa ai domini collettivi si concretizza nell’uso stesso senza trovare il proprio presupposto in una situazione dominicale o in un altro diritto soggettivo: “è, perciò, un diritto della persona: ma a differenza degli altri di codesta categoria, ha un contenuto reale” (26).

Per quanto l’origine di questi istituti fosse fortemente radicata nella tradizione storica e nonostante l’indubbio interesse economico delle collettività locali, a partire dal XVIII secolo l’esperienza degli usi civici fu progressivamente incisa dalle istanze riformatrici provenienti dal nuovo modello di proprietà e sul cd. individualismo agrario (27); si sviluppò, dunque, la tendenza a estinguere l’uso civico, liberando il fondo dal peso e consentendo la riespansione del regime di proprietà piena ed esclusiva (28).

È anche a tali istanze che si ispira il sistema derivante dalla l. n. 1766/1927 (significativamente rubricata legge sul “riordinamento degli usi civici nel Regno”), la cui finalità era proprio l’accertamento degli usi civici ai fini della loro conseguente liquidazione da parte dei proprietari mediante riconoscimento di una forma di indennizzo, generalmente in terra mediante lo scorporo (29) o in denaro

derivativo da più risalenti Comunità, sia le “terre” che, storicamente, sono di proprietà pubblica”.

(25) P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, cit., 183 ss.

(26) V. CERULLI IRELLI, *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLV, 969 ss., ove si precisa che “ovviamente si tratta di diritti reali *sui generis*, come del resto i diritti collettivi d’uso pubblico e i diritti di uso civico, tutti estranei alla classificazione codicistica”. In argomento, si veda comunque O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, in L. PRINCIPATO (a cura di) *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., secondo cui gli usi civici attribuiscono ai loro titolari poteri riconducibili alla facoltà di godimento “ma il loro contenuto non presenta alcuna analogia con il contenuto dei diritti reali — e, se si vuole, neanche con quello dei diritti personali di godimento — tipizzati dal nostro codice civile. Si vedrà, infatti, che siffatte situazioni, solo in virtù di discutibili generalizzazioni possono essere ricondotte nella fattispecie del diritto soggettivo”.

(27) Infatti, riferendosi alla situazione odierna, O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, cit., 3-4, osserva che “non dovrebbero esservi dubbi che si tratta di situazioni che rappresentano un residuo medioevale, sfuggite a quell’imponente unificazione delle forme di appartenenza nel diritto di proprietà. Sul piano storico-sociale non può destare meraviglia il fatto che esse siano sfuggite a quel gigantesco “trasferimento della proprietà” (Rodotà), a cui il codice napoleonico darà il suo definitivo suggello”.

(28) All’epoca, un orientamento particolarmente critico alla permanenza degli usi civici, ritenuti ostativi al pieno sfruttamento agricolo delle terre, era stato espresso da G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia (1987)*, in *Id.*, *Opere giuridiche*, Roma, 1920. Cfr. anche A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 20, cui si rinvia anche per ulteriori e approfonditi richiami.

(29) Secondo l’art. 5, l. n. 1966/1927, “il compenso per la liquidazione dei diritti suddetti è stabilito in una porzione del fondo gravato o della parte del fondo gravata da assegnarsi al Comune, nel cui territorio il fondo stesso si trova”.

per quanto riguarda i terreni che avessero ricevuto dal proprietario rilevanti migliorie e i piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie (30).

La disciplina del 1927, dunque, che peraltro ha suscitato opinioni non sempre convergenti in dottrina (31), aveva l'obiettivo di conseguire una chiara e sollecita individuazione dei terreni gravati da uso civico: attraverso uno specifico procedimento (32), chiunque ritenesse di essere titolare di diritti di uso civico era tenuto a farne dichiarazione al Commissario entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, pena l'estinzione di ogni azione diretta al relativo riconoscimento (art. 3) (33). Il sistema, in altri termini, era preordinato a censire, in una prospettiva liquidatoria, tutta una serie di situazioni soggettive che in passato erano sorte su base essenzialmente consuetudinaria e la cui indeterminatezza si riteneva incompatibile con le esigenze di certezza dei traffici (34).

Ai fini dell'inquadramento del processo che ha condotto alla situazione attuale, va segnalato che la legge del 1927 sembra riferire tale prospettiva tanto

(30) Art. 8, l. n. 1966/1927. Le problematiche di questa forma di affrancazione sono state approfondite tra gli altri da E. CANNADA BARTOLI, *Natura giuridica del provvedimento di liquidazione degli usi mediante compenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 535 ss. e V. CERULLI IRELLI, *Problemi della liquidazione degli usi civici mediante compenso in canone*, in *Il nuovo diritto agrario*, 1981, 621 ss.

(31) Se alcuni hanno espresso ferme riserve sulla finalità liquidatoria, avente l'effetto di "unificare esperienze geograficamente e storicamente tanto diverse calandole in una dimensione artificiosa modellata sulla legislazione meridionale" (P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, 1990, 513), altri più di recente l'hanno ritenuta una legge "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" (V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*, in *Dir. amm.*, 1993, 95 ss.). Secondo F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. civ.*, 2018, IV, 1039 ss., "la scelta cadde sull'opportunità di unificare una materia assai difforme per latitudine geografica, utilizzando l'elaborazione della demanialistica napoletana che, nel panorama degli stati preunitari, era stata l'unica ad esprimere una visione compiuta del fenomeno della proprietà collettiva, e che anzi possedeva un insieme di principi generali che verranno recepiti pienamente". Più in generale, per una ricostruzione del contesto socio-culturale sotteso alla legge del 1927, possono vedersi fra gli altri C. CALISSE, *Relazione al Senato*, in *Le Leggi*, 1927, 1059 ss.; G. CURIS, *Gli usi civici. Le leggi fasciste*, Roma, 1928.

(32) Al punto che "la l. 16 giugno 1927 n. 1766, può essere certamente letta come una "legge sui procedimenti amministrativi" in materia di usi civici", come osserva A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit. 151.

(33) Come osservato da V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 122, "questa disciplina sembra considerare conclusa la storia degli usi civici, nel senso che gli ultimi procedimenti volti all'accertamento dell'esistenza dell'uso civico dovrebbero dirsi quelli iniziati fino al 3 aprile 1928".

(34) D'altra parte, si proveniva da un contesto in cui era "ammesso che la consuetudine possa essere un fattore costitutivo della demanialità pubblica, per dare consistenza a diritti patrimoniali, derivabili ai singoli dalla demanialità" (Cass., 22 febbraio 1924, in *Corte cass.*, 1924, II, 66, con nota di P.E. BENZA, *Sulla usucapibilità della servitù pubblica di passaggio*, citata da V. CERULLI IRELLI, *Uso pubblico*, cit., 961. In argomento si veda anche O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, cit., 6-7, secondo cui "se è più vero che gli usi civici sono riconosciuti dalla legge, nondimeno il loro contenuto è indeterminato o, al massimo, esso viene determinato da fonti-fatto".

agli usi civici in senso stretto (*iura in re aliena*) quanto ai domini collettivi (*iura in re propria*), posto che l'art. 1 individua quali obiettivi, da un lato, l'accertamento e liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre e, d'altro lato, la sistemazione delle terre provenienti da tale liquidazione suddetta e delle altre di proprietà pubblica soggette all'esercizio di usi civici.

La giurisprudenza, però, ha ritenuto che il citato procedimento di denuncia trovasse applicazione solo ai diritti d'uso civico su beni altrui e non anche a quelli su beni pubblici, precisando che la differenza di contenuto delle facoltà esercitabili sui beni privati rispetto a quelle inerenti i beni pubblici ne giustificasse ampiamente la diversità di regime (35).

A prescindere dalla condivisibilità o meno di tale approdo ermeneutico, ciò ha determinato che “la mancata denuncia nel termine, scaduto nell'aprile del 1928, mentre rende non più accertabile l'uso civico su terre private, non impedisce, ancor oggi, l'accertamento dell'esistenza dell'uso civico su terra pubblica” (36). Vi è pure da dire che, rispetto alle intenzioni del legislatore, il percorso di individuazione e affrancazione degli usi — pur avviato sollecitamente dopo l'approvazione della legge generale del 1927 — ha subito un'inevitabile battuta d'arresto durante il periodo della guerra per poi scontrarsi, una volta ripreso, con un quadro socio-economico del Paese che nel frattempo era sensibilmente cambiato per effetto della crescente urbanizzazione dei territori e della radicale trasformazione del mondo agrario (37). A distanza di quasi un secolo dall'adozione della legge, si può oggi dire sicuramente incompiuto il percorso che si prefiggeva di liberare la proprietà moderna da questo “residuo feudale” (38).

(35) Cass., 16 marzo 2007 n. 6165, secondo cui l'esigenza di libera circolazione “non può considerarsi, per quanto attiene alla proprietà pubblica, connotare necessariamente i beni che ne formano oggetto e che lo stesso primo comma dell'art. 42 Cost. tiene distinti da quelli oggetto di proprietà privata”. Per un commento critico, cfr. V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 122, secondo cui si tratta di “una serie di decisioni, nelle quali non è difficile scorgere i motivi di fondo, ma rispetto alle quali è, tecnicamente, impossibile dire che siano frutto di un'interpretazione adeguata della legge” e anche O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, cit., 1, il quale osserva “la l. n. 1766 del 1927, non solo non ha risolto i problemi che si proponeva di risolvere, ma ne ha addirittura creati dei nuovi. E ... credo che la giurisprudenza, in buona sostanza, abbia finito per aggravare le problematiche, connesse all'istituto in esame (penso, ad esempio, a quella giurisprudenza che ritiene che la domanda di affrancazione rispetto agli usi civici, che insistono su beni pubblici, possa essere sempre presentata”. In argomento, però, si veda anche la posizione di L. FULCINITI, *La dichiarazione degli usi civici obbligatoria (solo) su terre private ribadita dalla Cassazione*”, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2008, 268 ss.

(36) V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 122, il quale ulteriormente precisa che “sulle terre di proprietà dei privati sembra che tutto è compiuto; dunque, o l'uso civico esiste perché v'ha un provvedimento del Commissario che lo ha accertato, oppure esso, ove pure in astratto fosse stato esistente, non potrebbe essere più accertato. In guisa che le terre private parrebbero destinate a una situazione di certezza, dacché ciascuno dovrebbe avere contezza dell'esistenza dell'uso civico”.

(37) In argomento, U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, Roma, XLV, 1992, 930 ss. e spec. 944 ss.

(38) “Da un residuo feudale — come osserva O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, cit., 1 — che, francamente, non si riesce a capire come possa essere sopravvissuto ad oltre un secolo di legislazione, tesa a depurare la proprietà da altri pesi, che non fossero quelli tipicamente previsti

Prova ne è che anche la recente l. n. 168/2017 riconduce alla categoria dei beni collettivi le terre — sia pubbliche che private — su cui i residenti esercitano usi civici non ancora liquidati (39). Il legislatore del 2017, dunque, riconosce espressamente la configurabilità di usi civici, non ancora liquidati, su beni tanto pubblici quanto privati (40).

Per questa ragione si pone tutt'oggi un problema non indifferente di censimento dei domini collettivi e dei terreni privati gravati da uso civico che, evidentemente, influisce sulla delimitazione geografica dei beni demaniali su cui insistono i diritti di godimento della collettività e sull'ampiezza del diritto dominicale del privato a fronte delle facoltà collettive di godimento (41). Non a caso il legislatore ha sollecitato le regioni a prevedere specifiche forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto; l'interesse alla pubblicità è talmente avvertito che recentemente, in caso di inerzia delle regioni, l'adempimento è stato demandato agli enti esponenziali delle collettività titolari che vi provvedono con atto reso esecutivo con deliberazione di giunta regionale (42).

Tutto ciò ha inciso — e tuttora incide — in modo notevolissimo sul regime circolatorio dei beni gravati (43) soprattutto se si considera che, rispetto al contesto normativo precedente (44), la recente disciplina ha confermato per

dai codici civili “moderni” (alludo evidentemente ai diritti reali su cosa altrui)”. Anche G. SPOTO, *Usi civici e domini collettivi: “un altro modo” di gestire il territorio*, in questa *Rivista*, 2020, 1, 3 ss., rileva come sia certamente venuto meno il quadro generale di liquidazione degli usi civici disegnato in passato.

(39) Art. 3, comma 1, lett. d), l. 20 novembre 2017 n. 168. Come osserva G. SPOTO, *Alcune considerazioni sugli enti di gestione dei domini collettivi*, in questa *Rivista*, 2021, 3, 97 ss., il legislatore è “ritornato all'obiettivo di unificare mediante l'espressione “domini collettivi” fenomeni assai disparati, sovrapponendo vecchi e nuovi modelli” (§ 1). In quest'ottica, nel commentare la nuova legge, G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della l. n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019, 2, si riferisce ai domini collettivi come un “*umbrella term*” che comprende diverse fattispecie giuridiche.

(40) In linea, del resto, con l'affermazione di principio per cui “La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore” (art. 2, comma 2, l. n. 168/2017).

(41) L. PRINCIPATO, *Premessa*, in ID. (a cura di) *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., IX, osserva che “le difficoltà indotte da una così rigida ermeneutica dell'istituto sono altresì acute dalla sostanziale assenza di adeguati sistemi di cognizione dell'esistenza di usi civici o domini collettivi, giacché tali qualità dei beni sono aliene rispetto al sistema di trascrizione immobiliare”.

(42) L'adempimento, già demandato alle Regioni dall'art. 3, comma 1, lett. b, n. 3, l. 31 gennaio 1994 n. 97 (recante nuove disposizioni per le zone montane), è stato sollecitato dall'art. 3, comma 7, l. n. 168/2017. Per una lettura critica della norma, G. PAGLIARI, “*Prime note*” sulla l. 20 novembre 2017 n. 168, cit., 32-33.

(43) Su cui, fra gli altri, F. PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 83 ss.

(44) In cui comunque la giurisprudenza, tanto amministrativa quanto civile, aveva pacificamente tratto dal regime dei beni gravati l'invalidità degli atti dispositivi. Tra le molte, si veda T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-ter, 7 febbraio 2013 n. 1369 (non appellata), secondo cui il

entrambe le fattispecie il regime dell'inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità per salvaguardare la destinazione agro-silvo-pastorale delle terre (45). Sotto questo profilo, le ripercussioni sulla certezza dei traffici del mancato censimento delle terre gravate sono tutt'altro che indifferenti ponendo significative problematiche di carattere, non solo teorico, ma anche pratico-applicative: si pensi alla attendibilità di quanto riportato nei registri immobiliari (in cui comunque devono essere annotati anche i provvedimenti del Commissario per la liquidazione), alla tutela del terzo che abbia acquistato un bene poi rivelatosi gravato da uso civico e ai connessi ed eventuali profili di responsabilità dell'ufficiale rogante (46).

Come si vede, quindi, sono molte le questioni problematiche ancora aperte e che restano centrali anche ai fini dell'inquadramento delle nuove operazioni di sistemazione che possono essere autorizzate ai sensi della l. n. 108/2021.

#### 4. *La poliedricità dell'istituto: dal sostentamento alla tutela ambientale.*

Sullo sfondo di tale complessa situazione storico-giuridica si pone un'ulteriore questione di notevole rilievo per meglio inquadrare la novella di cui al d.-l. n. 77/2021, relativa alla finalità degli usi civici e alle esigenze che essi sono preordinati a soddisfare e che hanno determinato la resistenza dell'istituto rispetto alle istanze che, più volte nel corso della storia moderna, ne hanno messo in

regime peculiare che caratterizza tali beni “comporta la nullità di qualsiasi ipotesi di trasferimento che veda coinvolti soggetti privati, e ciò indipendentemente dalla circostanza che la stessa risulti riconosciuta in pronunce emesse da organi giudiziari ordinari”. Si veda anche Cass., n. 19792/2011, cit., secondo cui “l'incommerciabilità derivante dalle suddette norme della legge nazionale comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico”. Per una lettura critica di quest'ultima pronuncia, A. MASARACCHIA, *L'efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici*, in L. PRINCIPATO (a cura di) *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., 103-106, il quale conclude per “la negazione, al giorno d'oggi, della concreta possibilità che possa tuttora esistere da qualche parte un qualunque uso civico, per la semplice ragione che non è individuabile, nell'attuale momento storico, alcun interesse pubblico al mantenimento di un uso civico secondo l'originario regime (l'unico vigente) di cui alla l. n. 1766 del 1927” (spec. 106). In argomento può vedersi anche V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 123, secondo cui “il divario tra discipline inerenti la circolazione dei iura in re aliena e dei iura in re propria si fa ancora più smisurato. È opinione comune che le terre private gravate da uso civico possono liberamente circolare”.

(45) Ai sensi dell'art. 3, comma 3, l. n. 168/2017, il regime giuridico resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

(46) Per una riflessione su eventuali profili di responsabilità del notaio, possono vedersi M. TOGNA, *La cognizione dell'esistenza degli usi civici: trasparenza della Pubblica Amministrazione, diligenza della parte e ruolo del notaio*, e A.I. MICELI, *Gli usi civici: il punto di vista del Notaio*, entrambi in L. PRINCIPATO (a cura di) *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., rispettivamente 107 ss. e 163 ss.; V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 125 ss.

discussione la permanenza stessa nel nostro ordinamento. Una riflessione, quella sull'individuazione dell'interesse protetto, che ha notevoli riflessi applicativi visto che la giurisprudenza giustifica il regime vincolato proprio sulla base della "preminenza del pubblico interesse", cioè delle ragioni sottese all'imposizione del vincolo di uso civico (47). Fra l'altro, la delicatezza dell'indagine in merito agli interessi che, ancora oggi, sorreggono gli usi civici emerge da un ulteriore punto di vista, essendo sempre più avvertita l'esigenza di valutare, in un'ottica di proporzionalità del mezzo al fine, la tenuta del regime di inalienabilità dei beni gravati da uso civico anche sotto il profilo della compatibilità con il diritto europeo (48).

In origine — quando gli usi civici erano individuati nelle primarie utilità dello *ius pascendi, lignandi, glandendi, spigandi, boscandi, aquandi, serendi* (49) — l'esigenza sottesa alla disciplina era assicurare alla collettività le forme di godimento più elementari ritraibili dai terreni, in tal modo svolgendo una funzione economico-sociale centrale per il sostentamento di intere popolazioni; in quest'ottica si spiegava, in vista della conservazione per le generazioni successive, il regime giuridico della inalienabilità e inusufruttibilità (50).

Questa originaria funzione tende a cambiare sfumatura già nella citata legge del 1927 che, nel classificare gli usi civici, distingue quelli "essenziali" finalizzati ad assicurare i bisogni della vita da quelli "utili" volti a soddisfare scopi legati più all'industria. È già il legislatore degli anni Venti, dunque, a proiettare la fruizione dei terreni gravati da usi civici verso una nuova prospettiva che tiene conto dell'evoluzione del sistema economico, precisando che appartengono a una prima categoria i diritti finalizzati a un uso domestico e a una seconda categoria quelli preordinati a un'ottica commerciale: all'esigenza di un "uso domestico", quindi, si affianca quella di "fare commercio" in un'ottica di "speculazione" (51).

La legge del 1927 è importante anche perché affianca, alla tradizionale fruizione degli usi civici da parte dei consociati *uti singuli*, una funzione di carattere più generale disponendo che, in sede di assegnazione dei terreni alle categorie di quelli utilizzabili come bosco o come pascolo o per la coltura agraria, debbano essere valutati non solo "i bisogni della popolazione" ma anche "la conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale" (art. 14), prevedendo un contemperamento tra interessi molto diversi tra loro. È proprio questa ulteriore sfumatura che porta la Corte costituzionale a ritenere che, già nell'architettura della legge del 1927, la destinazione pubblica del demanio civico non tende solo ad

(47) A. MASARACCHIA, *L'efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici*, cit., 101 ss.

(48) A tal riguardo, secondo V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 133, non potrebbe escludersi che si possa "considerare la disciplina sull'inalienabilità non coerente nel sistema delle fonti italo-europeo. Il che, ovviamente, non significa liberare le terre dagli usi civici; ma, piuttosto, realizzar il fine che l'uso civico aspira ad attuare con un mezzo giuridico che sia adeguato e proporzionato".

(49) U. PETRONIO, *Usi civici*, cit., 951.

(50) P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, cit., § 2.

(51) Art. 4, l. n. 1766/1927.

assicurare l'esercizio di diritti legati a economie familiari (sempre più anacronistiche) ma anche l'utilizzo di tali beni a fini di interesse generale (52).

Finalità di interesse generale che risultano ancor più evidenti a partire dal momento in cui le zone gravate da usi civici vengono sottoposte a vincolo paesaggistico (53), nell'ambito di un percorso che, come osservato in dottrina, non mira solo a tutelare i profili estetici del paesaggio ma segna la vera e propria attrazione delle terre civiche nel novero dei beni ambientali (54). In altri termini, come osservato dalla Corte costituzionale, le trasformazioni socio-economiche intervenute nel secondo dopoguerra hanno progressivamente sfumato la declinazione originaria degli usi civici, evidenziandone la rilevanza sotto altri punti di vista, segnatamente quello ambientale (55). È lo stesso legislatore, del resto, che nella più recente disciplina in materia di domini collettivi dichiara solennemente che con l'imposizione del vincolo paesaggistico l'ordinamento garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire, fra l'altro, alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (56).

L'attuale disciplina tende a conciliare le originarie istanze di fruizione dei cittadini *uti singuli* — confermando i caratteri della inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei terreni (57) — con le esigenze di interesse generale, ribadendo su di essi un vincolo di rilievo paesaggistico.

L'attrazione degli usi civici nella cornice paesaggistica ha sollecitato diverse considerazioni critiche da parte della dottrina. In primo luogo, perché determina la problematica concorrenza di situazioni giuridiche — l'uso civico e l'interesse ambientale — molto diverse tra loro, con distinte titolarità e autonomi strumenti di tutela (58). In secondo luogo, l'apposizione legislativa del vincolo paesaggistico

(52) Corte cost., 11 luglio 1989 n. 391, in cui si precisa che per i beni silvo-pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi viene subordinata all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale in vista di un'utilizzazione come beni ecologici.

(53) Art. 1, l. 8 agosto 1985 n. 431, disposizione poi ribadita nell'art. 146, d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 e, da ultimo, confermata dall'art. 142, d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42. In argomento, tra gli altri, R. FUZIO, *Art. 142*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1069 ss.; P. FORTE - F. ROTA, *Art. 142*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, 1247 ss.

(54) P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, cit., § 4. Per alcune riflessioni sulla genesi ed evoluzione dell'interesse protetto dalla normativa in tema di usi civici, può vedersi L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 2015, 1, 207 ss., il quale tra l'altro osserva che "l'origine storica dell'istituto, divenuta in parte desueta, si è accompagnata progressivamente ad una nuova dimensione materiale, che ha contribuito a novare il bene giudicato meritevole di protezione e posto a fondamento dei promiscui godimenti: non più la tutela della collettività nei suoi bisogni primari, bensì la protezione dell'ambiente e del territorio" (§ 2).

(55) Corte cost., 18 luglio 2014 n. 210, con commenti di L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2014, 4, 3366 ss. e di A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a Statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2015, 2, 411 ss., e in *forumcostituzionale.it*.

(56) Art. 3, comma 6, l. 20 novembre 2017 n. 168.

(57) Art. 3, comma 3, l. n. 168/2017.

(58) Fra gli altri, si veda P. LAZZARA, *Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici*, in L. PRINCIPATO (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., 76.

comporta l'automatica e indiscriminata riconduzione degli usi civici nel perimetro della tutela ambientale (59), pur non essendo affatto detto che la destinazione secolare di un terreno alle esigenze di sostentamento della collettività locale possa, oggi, sostenerne l'inclusione tra quelle bellezze naturali che necessitano di particolare tutela attraverso il regime vincolato (60). Da quest'ultimo punto di vista, la riflessione è resa ancora più problematica alla luce del carattere asimmetrico della relazione uso civico-interesse paesaggistico, quest'ultimo sopravvivendo persino alla liquidazione degli usi civici (61) e, dunque, al presupposto stesso che aveva determinato l'imposizione del vincolo. Relazione del tutto particolare e che, fra l'altro, come a breve si vedrà, risulta confermata anche dal più recente intervento normativo in materia di trasferimenti e permuta.

In tale contesto, va altresì considerato l'impatto della possibile valorizzazione economica dei terreni demaniali gravati da usi civici mediante concessione di forme di godimento a privati. Se queste forme di affidamento non presentano particolari profili di criticità ove non alterino le caratteristiche dei beni (62), ben più problematica è la radicale variazione della destinazione delle terre civiche. A tal riguardo, se lo stesso art. 41, r.d. n. 332/1928 consente il mutamento di destinazione delle terre quando rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti — esemplificando le fattispecie dell'istituzione di campi sperimen-

(59) Come osserva, G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2019, 6, 489 ss., la tutela vincolistica è riferita a tutte le fattispecie in cui vi sono "usi civici" e dunque a tutte le fattispecie di beni collettivi: sia usi civici in senso stretto che forme di demanio civico; inoltre, ai fini del vincolo non rilevano le varie destinazioni funzionali (bosco e pascolo o coltivazione) che assumono invece a presupposto per differenziare la disciplina (§ 3). In argomento, anche G. SCIULLO, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, 1-2; S. AMOROSINO, *Vincoli paesistici ex lege n. 431 del 1985: concetti normativamente indeterminati e valutazioni amministrative*, in questa *Rivista*, 1996, 2, 171 ss.

(60) A dispetto, invece, della formulazione letterale dell'art. 142, lett. h, d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, — secondo cui "sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: ... h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici".

(61) Art. 3, comma 6, l. n. 168/2017. Per una riflessione su questo specifico aspetto, G. PAGLIARI, "*Prime note*" sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 ("*norme in materia di domini collettivi*"), cit., 17 ss.

(62) A titolo esemplificativo, Cass., Sez. Un., 10 marzo 1995 n. 2806, in *Dir. giur. agr.*, 1995, 484, secondo cui "la possibilità di consentire in favore dei privati, con atto di concessione o con contratto di affitto, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, non è escluso dalla natura giuridica del suolo e dalla sua destinazione *ex lege*" e anche Cass., Sez. II, 12 maggio 1999 n. 4694, in *Dir. giur. agr.*, 2000, 107, secondo cui "i terreni demaniali eccedenti i bisogni della popolazione possano ricevere eccezionalmente una destinazione diversa da quella dell'esercizio dell'uso civico, purché tale destinazione sia temporanea e non determini l'alterazione della qualità originaria di essi. Questa Corte ha, pertanto, già altre volte ritenute legittime tra le destinazioni atipiche, quelle conseguenti al trasferimento a privati del godimento dei beni di uso civico mediante atti di concessione amministrativa o contratti d'affitto in base al rilievo che in tali ipotesi si abbia predeterminazione della durata del rapporto e, almeno normalmente, l'assenza di riflessi negativi sul carattere originario dei suoli (sent. nn. 2806 del 1995, 5187 del 1993, 2069 del 1983, 2600 del 1950)". Per una riflessione sul tema, corredata da un'ampia rassegna pretoria, può vedersi A. MASARACCHIA, *L'efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici*, cit., 82 ss.

tali, vivai e simili e comunque prevedendo possibilmente il ritorno delle terre all'antica destinazione —, vi è da dire che la giurisprudenza recente ha ammesso queste operazioni con una certa elasticità, ritenendo che la valutazione riguardante la meritevolezza della nuova destinazione possa riguardare qualsiasi tipo di interesse collettivo, sino ad includere la realizzazione di una discarica (63).

Tutte tali circostanze se, per un verso, dimostrano che gli enti pubblici spesso ritengono prevalenti interessi diversi rispetto all'esercizio delle facoltà di godimento da parte della collettività titolari, per altro verso, sembrano scardinare l'assunto legislativo per cui l'uso civico è sempre indice di un interesse paesaggistico-ambientale meritevole di tutela.

##### 5. *Il problema della trasformazione dei beni gravati.*

Le considerazioni sinora svolte restituiscono un quadro degli usi civici caratterizzato da diverse sfumature normative con cui il legislatore ha cercato di adeguare questo particolare fenomeno ereditato dalla storia alle mutate esigenze dell'epoca contemporanea, contestualizzando le istanze di sostentamento delle comunità locali nella più ampia cornice della tutela ambientale. In effetti l'iscrizione dei beni civici fra i beni paesaggistici, sebbene determini l'apposizione di vincoli ulteriori su un cespite già significativamente gravato, consente però di assicurare in modo più efficace la protezione delle ricchezze naturali e di tramandarle alle generazioni future.

Se tutto ciò depone a favore della conservazione degli usi civici consentendo alle comunità locali di fruire delle più varie facoltà di godimento, d'altro canto non possono essere ignorate le ulteriori istanze provenienti dalle medesime collettività locali che, come visto, talvolta preferiscono destinare il terreno, in modo più o meno stabile, a scopi diversi rispetto a quelli che tradizionalmente caratterizzano l'uso civico. Così come va considerato, inoltre, che la condizione di fatto di molti terreni li rende ormai del tutto inadeguati a soddisfare la vocazione civica a causa di una loro irreversibile trasformazione, per effetto ad esempio di un'attività edificatoria più o meno legittima o delle ripetute assegnazioni in godimento a privati a scopi non sempre compatibili con l'uso civico (64).

Queste diverse direttrici hanno fatto emergere a più riprese l'esigenza da parte degli enti locali di procedere alla riorganizzazione di usi civici e demani collettivi ricorrendo a operazioni quali la modifica della destinazione dei terreni o, in modo più incisivo, attraverso la sdemanializzazione delle terre, l'affrancazione dell'uso civico o il trasferimento dei diritti presso aree diverse.

Alcune Regioni erano anche intervenute per via legislativa per tentare di rendere più agevoli queste operazioni, anche allo scopo di consentire un utilizzo dei terreni gravati che ritenevano più in linea con le effettive esigenze dell'epoca

(63) Cass., Sez. II, 30 gennaio 2001 n. 1397, in *Foro it.*, 2001, 124, 12, 3677 ss.; in argomento, E. TOMASELLA, *I possibili mutamenti di destinazione delle terre civiche; la Cassazione include (...) le discariche*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2003, 236 ss.

(64) Come osserva anche G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., §8, "molte aree gravate da usi civici non sono più rispondenti a esigenze attuali, altre si trovano in stato di degrado e di abbandono, altre si sono preservate conformemente alla loro vocazione boschiva o agricola".

contemporanea (65). Puntualmente, però, con una giurisprudenza costante, la Corte costituzionale ha censurato tali disposizioni per violazione della competenza statale in materia di tutela del paesaggio e ribadito che, a differenza della semplice variazione di destinazione, la radicale rimozione dell'uso civico può avvenire solo ricorrendo al meccanismo della "sclassificazione" preordinata alle alienazioni e alle legittimazioni, seguendo il procedimento e nelle ipotesi stabilite dal sistema normativo riconducibile alla l. n. 1766/1927 e al r.d. n. 332/1928 (66).

In quest'ottica, è certamente significativa l'esperienza della Regione Abruzzo che, per semplificare la realizzazione di impianti a rete pubblici o di pubblico interesse destinati alle telecomunicazioni, trasporto energetico, acqua e gas o allo smaltimento di liquami, aveva previsto che il provvedimento autorizzatorio del sindaco determinasse l'immediata utilizzabilità dei suoli, rappresentando una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività (67). Tale disposizione, tuttavia, non ha superato il vaglio di costituzionalità avendo la Corte ritenuto che le norme statali in materia di usi civici impongono che le limitazioni ad essi o la loro liquidazione avvenga nelle forme indicate nella l. n. 1766/1927 (68).

Altrettanto rilevante è il caso della Regione Lazio che aveva autorizzato i comuni e gli altri enti gestori ad alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico divenuti edificabili o anche già edificati, a condizione che le costruzioni fossero state autorizzate o condonate (69). Anche in questo caso, tuttavia, la Corte costituzionale ha ribadito che un bene gravato da uso civico non può essere alienato al di fuori delle ipotesi previste dalla l. n. 1766/1927 e dal r.d. n. 3327/1928 che ne assimilano il regime a un bene demaniale; pertanto, è stata rilevata l'irragionevolezza dell'effetto sanante prodotto dalla normativa regionale nella misura in cui 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 (70).

(65) Per un approfondimento delle varie esperienze regionali, possono vedersi G. DI GENIO, *Usi civici e domini collettivi nella Regione Campania*, Roma, 2021; M.C. CERVALE, *Gli usi civici tra tutela del diritto di proprietà e potere legislativo delle regioni*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 3; P. LAZZARA, *Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici*, cit., 77 ss.; A. MASARACCHIA, *L'efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici*, cit., 87 ss.; A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 123 ss.

(66) Fra le molte, Corte cost., n. 210/2014, cit.; 11 maggio 2017 n. 103; Id., 31 maggio 2018 n. 113; Id., 26 luglio 2018 n. 178. Per un'approfondita rassegna, G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

(67) L.r. Abruzzo, 27 aprile 1996 n. 23.

(68) Corte cost., 21 novembre 1997 n. 345, in *Foro it.*, 1997, 3390, con nota di F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*. Secondo la Corte, in particolare, vi è una stretta correlazione fra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici a salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e gli interessi delle popolazioni locali, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost.

(69) Il riferimento è alla l.r. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1.

(70) In termini, Corte cost., n. 113/2018, cit. Più in generale, sulle problematiche sottese all'attività edilizia nelle zone gravate, A. GUIZZI, *Sulle procedure per il rilascio delle concessioni edilizie nelle zone sottoposte ai vincoli delle l. 29 giugno 1939 n. 1497 e 8 agosto 1985 n. 431 e sulla sanatoria di opere realizzate in zone sottoposte a vincolo ex lege 1497 del 1939*, in questa *Rivista*, 1995, 2, 113 ss.

Ancora più interessante ai nostri fini è la vicenda originata dalla disciplina della Regione Sardegna che, per la verità, ha reiterato più volte il tentativo di intervenire in materia a dispetto delle ripetute indicazioni della Corte costituzionale: in un primo momento, includendo la ricognizione generale degli usi civici nella predisposizione del Piano straordinario di accertamento demaniale, la legge aveva previsto che i comuni potessero proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico nel perseguimento dell'interesse pubblico ritenuto prevalente (71). Ad essere contestata, da parte del Governo, era proprio la progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo nell'ambito di un processo che avrebbe interferito sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è costituzionalmente demandata allo Stato. Anche in questa occasione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli; in particolare, secondo la Corte, la tutela dell'interesse ambientale impone che lo Stato debba intervenire in via preliminare rispetto alla formazione del piano di accertamento demaniale verificando, in quella sede, se sussistano o meno le condizioni per conservazione del regime civico (72). Principi ribaditi anche a fronte degli ulteriori tentativi della regione di disciplinare i procedimenti per la sdemanializzazione e i trasferimenti di diritti secondo modalità che la Corte ha ritenuto contrastanti, fra l'altro, con l'imprescindibile meccanismo concertativo tra la regione e l'autorità statale preposta alla tutela del paesaggio (73).

Queste fughe in avanti dei legislatori regionali, per quanto ritenute non in linea con il quadro costituzionale, rappresentano un'importante conferma di quanto sia avvertita da parte degli enti locali l'esigenza di una progressiva sistemazione degli usi civici che, sempre più spesso, vengono percepiti, sotto il profilo privatistico, quale freno alla circolazione dei beni e, sotto il profilo pubblicistico, quale ostacolo a uno sviluppo del territorio al passo con i tempi.

6. *Le misure del d.-l. n. 77/2021: un nuovo (debole) impulso alla sistemazione di usi civici e domini collettivi.*

Almeno a parte dei problemi appena delineati cerca di porre rimedio la recente novella di cui al d.-l. n. 77/2021, come integrato dalla l. di conversione n.

(71) Art. 1, comma 3, l.r. Sardegna 2 agosto 2013 n. 19.

(72) Corte cost., n. 210/2014, cit. Secondo la Corte, "la necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale". Per un'approfondita riflessione sulla natura costitutiva o dichiarativa degli atti di individuazione degli usi civici, può vedersi A. MASARACCHIA, *L'efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici*, cit., 92 ss.

(73) Corte cost., n. 103/2017, cit., e Id., n. 178/2018, cit.

108/2021 (74), che, andando a modificare proprio il testo della l. n. 168/2017, affida alle regioni e province autonome il potere di autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi a oggetto terreni appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione.

Come precisato dal nuovo art. 3, comma 8-*bis*, l. n. 168/2017, ciò può avvenire a condizione che i predetti terreni:

a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della l. n. 431/1985 — con cui, come sopra precisato, le aree gravate da uso civico sono state ricondotte tra i beni sottoposti a vincolo paesaggistico — e solo ove le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;

b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;

c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

A sua volta, il nuovo comma 8-*ter* specifica che i trasferimenti e le permutate devono avere a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, regioni e province autonome.

Una volta perfezionati, inoltre, i trasferimenti dei diritti e le permutate comportano la demanializzazione dei terreni con dichiarazione di interesse paesaggistico; al contempo, i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico sono sdemanializzati ma su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

La novella cerca di soddisfare le esigenze manifestate in sede locale senza però scardinare il sistema sino ad ora delineato, con cui si pone in tendenziale continuità. Ed è proprio questa timidezza dell'intervento normativo, forse, che ne rappresenta il principale limite applicativo.

La triplice condizione cui sono subordinati i trasferimenti e le permutate è esemplificativa delle intenzioni del legislatore: queste misure non rappresentano un varco per regolarizzare quelle irreversibili trasformazioni dei terreni dovute a attività edificatorie illegittime o, più in generale, a utilizzi dei demani civici contrastanti con il regime vincolato. Al contrario, la perdita delle caratteristiche funzionali del fondo può giustificare il trasferimento dei diritti solo se avvenuta prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico e, in presenza di attività edificatoria, solo se le eventuali opere siano state autorizzate dal comune. Inoltre, l'irreversibile trasformazione non deve provenire da un utilizzo del terreno in contrasto con gli strumenti di pianificazione urbanistica e in assenza o violazione dell'autorizzazione paesaggistica (75).

(74) Il riferimento è ovviamente all'art. 63-*bis*, d.-l. 31 maggio 2021 n. 77 nella versione integrata dalla l. di conversione 29 luglio 2021 n. 108 che ha aggiunto i commi 8-*bis* ss. all'art. 3, l. n. 168/2017. La formulazione rievoca parzialmente il contenuto dell'art. 18-*quater*, l.r. Sardegna 14 marzo 1994 n. 12, introdotto dall'art. 39, l.r. 3 luglio 2017 n. 11, che la Corte aveva dichiarato incostituzionale per violazione della competenza statale (Corte cost., n. 178/2018, cit.).

(75) Il rapporto tra usi civici e pianificazione urbanistica è stato oggetto di continue attenzioni in dottrina. Fra gli altri, si segnalano V. CERULLI IRELLI, *Precisazioni in tema di beni civici e pianificazione urbanistica*, in questa *Rivista*, 1985, II, 295 ss.; A. RALLO, *Diritti di uso*

Non si tratta, dunque, di operazioni amministrative che possono essere utilizzate per sanare le molte situazioni di utilizzo sviato ed edificazione abusiva su terre gravate da uso civico; d'altro canto, un intervento normativo che avesse permesso tali forme di sanatoria difficilmente avrebbe superato il vaglio di costituzionalità posto che, già in passato, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di disposizioni che avevano consentito, peraltro a condizioni di particolare favore, di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate (76). Addirittura, secondo la Corte costituzionale, nemmeno la radicale misura della sclassificazione può rappresentare un mezzo per sanare le molteplici situazioni di occupazione abusiva delle aree, ove non ricorrano i presupposti per l'alienazione e la legittimazione (77).

La novella, inoltre, trova nell'irreversibile e accertata trasformazione del fondo la causa giustificativa dei trasferimenti e delle permutate. Ciò significa che non è ricorrendo a tali misure che gli enti locali potranno semplificare la stabile variazione della destinazione delle terre gravate per consentirne, a regime, utilizzi diversi da quelli loro propri (78). Del resto, anche da questo punto di vista, non va dimenticato l'insegnamento della Corte costituzionale che, precisando l'impatto della l. n. 167/2018, ha ribadito la vigenza delle modalità tradizionali di sclassificazione e rimozione dell'uso civico (79).

Quanto alla cornice ambientale e paesaggistica sopra delineata, viene confermata la relazione asimmetrica tra l'uso civico e il vincolo paesaggistico, continuando quest'ultimo a sopravvivere alla sdemanializzazione del bene e al mutamento di destinazione: come detto, infatti, i diritti di uso civico possono essere rimossi dal terreno che ha perso la destinazione funzionale e trasferiti su un terreno con caratteristiche equivalenti sino a quel momento appartenente al patrimonio disponibile e che, per effetto dell'operazione, viene demanializzato e dichiarato di interesse paesaggistico. A sua volta, il terreno liberato dall'uso civico viene sdemanializzato ma su di esso è conservato il vincolo paesaggistico.

Questa previsione aggrava le perplessità sopra avanzate atteso che, se già l'esistenza dell'uso civico difficilmente supportava un regime di incondizionata tutela sotto il profilo paesaggistico, ancora meno giustificata potrebbe apparire la persistenza del medesimo regime vincolato nonostante sia accertato che l'area abbia perso le sue caratteristiche originarie. Da questo punto di vista, si ritiene quanto meno necessario un intervento dell'autorità amministrativa preposta alla tutela del paesaggio che attenui il regime vincolato, ricorrendo a prescrizioni meno gravose in ossequio al principio di proporzionalità.

*civico e pianificazione urbanistica*, *ivi*, 1985, II, 197 ss.; L. FULCINITI, *I beni civici nelle previsioni urbanistiche delle leggi regionali*, *ivi*, 1988, II, 195 ss.; M. GHIO, *L'uso del territorio collettivo: profili urbanistico-territoriali*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*, Padova, 1991, 141 ss.

(76) Il riferimento è a Corte cost., n. 113/2018, cit., che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 8, l.r. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1.

(77) Corte cost., n. 103/2017, cit., e Id., n. 178/2018, cit.

(78) Si pensi all'esperienza, sopra citata, della l.r. Abruzzo n. 23/1996 che, per semplificare la realizzazione di impianti a rete pubblici o di pubblico interesse destinati alle telecomunicazioni, trasporto energetico, acqua e gas o allo smaltimento di liquami, aveva previsto che il provvedimento autorizzatorio del sindaco determinasse l'immediata utilizzabilità dei suoli.

(79) Corte cost., n. 345/1997, 113/2018, cit.

### 7. *I trasferimenti di diritti e le permutate nel prisma degli interessi.*

Ben più problematica risulta l'indagine in merito alla ripartizione delle competenze a disporre i trasferimenti dei diritti e le permutate e, in particolare, al rapporto tra i ruoli dei vari soggetti coinvolti.

La legge non è chiara a riguardo, limitandosi a prevedere che queste operazioni possano essere autorizzate dalle regioni e province autonome, senza però coordinare questo potere con le prerogative degli enti gestori e dei comuni.

Si tratta di un profilo di analisi molto rilevante atteso che, come noto, le operazioni riguardanti i beni gravati da usi civici producono, generalmente, significativi conflitti tra interessi assai eterogenei. Si pone, anzitutto, l'esigenza di inquadrare le istanze della collettività titolare dei diritti di godimento nella più ampia cornice ultra-territoriale dell'interesse paesaggistico che caratterizza i beni di uso civico (80). A ciò si aggiunge, poi, la tensione — tutta locale — tra la tendenza degli amministratori comunali a destinare i beni civici ai più vari interessi pubblici ritenuti meritevoli e la propensione delle comunità d'abitanti a voler preservare i loro antichi patrimoni e le relative facoltà di godimento; tensione che ha determinato l'individuazione del 'tutore' della comunità d'abitanti in un superiore livello di governo, prima nello Stato e oggi nella regione (81).

La sostanziale continuità con cui le nuove disposizioni si inseriscono nel quadro normativo induce a ritenere che il legislatore non abbia inteso scardinare il sistema delineato dalla l. n. 168/2017 che, come noto, anche in una chiave di sussidiarietà (82), riserva gran parte dei poteri di gestione dei domini collettivi agli enti esponenziali delle collettività titolari e, solo in via residuale, ai comuni con forme di gestione separata (83). Da ciò dovrebbe trarsi la conclusione che l'iniziativa ad avviare questo tipo di operazioni spetta, oltre che agli enti pubblici proprietari delle aree, proprio agli enti esponenziali che, ove ravvisino nell'irreversibile trasformazione dell'area gravata una circostanza ostativa al soddisfacimento delle finalità civiche, possono proporre agli enti locali di procedere al trasferimento dei diritti su altro terreno ritenuto equivalente.

Dovrebbe a questo punto avviarsi un procedimento quanto più possibile partecipato, in cui le istanze della collettività titolare dei diritti di godimento siano temperate con quelle dell'ente locale proprietario del demanio civico e della porzione di patrimonio disponibile oggetto della permuta. La composizione degli interessi in gioco potrebbe non essere del tutto agevole se si considera che, all'esito dell'operazione, i diritti della comunità saranno trasferiti su un terreno idoneo all'esercizio delle facoltà di godimento mentre l'ente locale perderà il potere di gestire un territorio nobile sotto il profilo naturale ricevendone in cambio un altro,

(80) M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del "paesaggio agrario"*, in questa *Rivista*, 2016, 1-2, 1 ss., spec. § 2.1.

(81) Commissariato usi civici Napoli, 24 gennaio 2019 n. 5, in *demanio.civico.it*.

(82) Per una riflessione sui rapporti tra regioni ed enti esponenziali alla luce del principio di sussidiarietà all'indomani della modifica dell'art. 118 Cost., si veda F. MERUSI, *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, cit.

(83) Fra gli altri sul tema, G. SPOTO, *Alcune considerazioni sugli enti di gestione dei domini collettivi*, cit., cui si rinvia anche per un'approfondita analisi delle relative problematiche di qualificazione e funzionamento degli enti gestori.

ormai irreversibilmente trasformato e per giunta gravato da un vincolo paesaggistico.

Nell'ambito del procedimento devono essere verificate le varie condizioni previste dalla legge per procedere ai trasferimenti, ossia l'accertata irreversibile trasformazione del fondo, la relativa inidoneità ad assolvere alla funzione civica e l'equivalenza delle caratteristiche fisiche e funzionali del patrimonio disponibile su cui si intendono trasferire i diritti.

Inoltre, sebbene la legge non sia del tutto perspicua anche sotto questo profilo, un ruolo centrale dovrebbe continuare a essere riservato all'autorità statale preposta alla tutela del paesaggio. Le fattispecie in esame sono certamente differenti da quelle regolate dalle leggi regionali sopra menzionate e ritenute incostituzionali dalla Corte proprio in ragione della lesione delle prerogative statali a tutela dell'ambiente. Mentre in quei casi la preventiva intesa con lo Stato attraverso idonei meccanismi concertativi è stata ritenuta imprescindibile a fronte di operazioni che avrebbero sortito l'effetto di sottrarre i beni gravati dal novero di quelli ambientali, nelle fattispecie all'esame i trasferimenti di diritti e le permuthe non determinano un arretramento del regime vincolato ma, al contrario, un suo rafforzamento atteso che, come detto, non solo viene dichiarato di interesse paesaggistico il terreno su cui vengono trasferiti i diritti ma resta tale anche quello di provenienza. Nelle operazioni che qui rilevano, dunque, il coinvolgimento dell'autorità statale assume un diverso contenuto, essendo finalizzato a dare veste al nuovo vincolo apposto e, si ritiene, per attenuare proporzionalmente quello rimasto sul terreno liberato dall'uso civico.

Si tratta, quindi, di un procedimento complesso — in cui non è esclusa l'indizione di una conferenza di servizi — e che deve salvaguardare la funzione gestoria degli enti esponenziali, le valutazioni proprie dell'ente pubblico proprietario dei terreni, il ruolo di garanzia della regione quale espressione di un livello più ampio di governo del territorio e le prerogative dell'autorità statale a tutela del paesaggio. Al riguardo, naturalmente, possono essere avanzate solo proposte, in attesa di monitorare la concreta prassi amministrativa che si svilupperà. Certo, da questo punto di vista, non può esprimersi piena soddisfazione per le scarse indicazioni del legislatore, essendo da tempo auspicato un intervento normativo in grado di temperare proprio la tensione tra il rafforzamento normativo dell'autonomia delle singole collettività e le spinte centralistiche provenienti dalla giurisprudenza costituzionale (84).

#### 8. *Osservazioni conclusive.*

Al termine di queste sintetiche riflessioni, si impone qualche considerazione di chiusura.

Nonostante la trasformazione del sistema economico-sociale derivante dalla globalizzazione e dal crescente sviluppo tecnologico possa far ritenere in parte desueta la vocazione di questo "piccolo pezzo di medioevo giunto sino a noi" (85), il progressivo mutamento dell'interesse protetto cui si è fatto cenno ha giustificato

(84) L. DE LUCIA, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, cit., 152.

(85) F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. civ.*, 2018, IV, 1039 ss.

la conservazione degli usi civici resistendo a istanze abrogatrici periodicamente riaffioranti (86).

Pur essendo certamente venuta meno l'originaria finalità degli usi civici di assicurare il sostentamento di intere collettività locali in un'economia a vocazione principalmente agro-pastorale, i diritti sui beni di collettivo godimento tuttora si qualificano per la capacità di riconoscere ai componenti della comunità le utilità ritraibili dallo sfruttamento del territorio (87). Utilità che naturalmente vanno ricercate e individuate alla luce dell'attuale contesto sociale, economico e produttivo. Così, accanto al tradizionale diritto di raccogliere i frutti della terra che ancora caratterizza gli usi civici sebbene in misura più attenuata rispetto a prima, non possono essere trascurate tutte quelle forme di sfruttamento economico non intensivo delle risorse naturali, ivi inclusa la produzione di energie rinnovabili nell'ambito del noto processo di conversione energetica (88). Al diritto della comunità di utilizzare le risorse, inoltre, si aggiunge la possibilità di valorizzare le caratteristiche e le potenzialità del territorio attraverso l'esercizio di attività economiche compatibili con la destinazione originaria del bene. Del resto, come è stato osservato, la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del terreno non esclude forme di godimento alternative che con essa non si pongano in contrasto, come ad esempio quelle destinate ad attività turistico-ricreative o ricettive secondo modalità sostenibili (89).

I beni di collettivo godimento, dunque, continuano a porsi al centro della riflessione relativa a un'ordinata valorizzazione del territorio in chiave moderna e, rispetto alle rinnovate prospettive delle facoltà di godimento, ben si comprende la ragione per cui il legislatore continui a includere i beni collettivi nell'ambito del patrimonio naturale, economico e culturale inteso quale forma di proprietà inter-generazionale e perciò assistito da un particolare regime di tutela in un'ottica conservativa.

Come si è visto, però, nell'esperienza pratica è emerso a più riprese il tentativo da parte degli enti locali di intervenire in modo radicale sui beni gravati, per destinarli a scopi diversi da quelli cui erano preordinati o per far fronte alle frequenti ipotesi di irreversibile trasformazione di quei terreni divenuti inadeguati a soddisfare le originarie facoltà di godimento.

Veniamo, dunque, alle nuove misure positivate dal legislatore con la l. n. 108/2021 che, inserendosi con continuità nel solco della disciplina generale sinteticamente tracciata, ne riaffermano certamente gli aspetti problematici. Anzitutto resta la questione relativa al censimento e all'individuazione delle aree gravate da usi civici, del tutto preliminare rispetto alle stesse operazioni di trasferimento e permuta; così come rimane il rapporto assai problematico con la normativa a tutela

(86) Istanze rilevate già da S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, rist., Milano, 1964, 208 ss.

(87) Art. 2, comma 3, l. n. 168/2017.

(88) Su cui, ad esempio, F. GIUSIANO, *Fonti rinnovabili di energia nelle terre di godimento collettivo e loro utilizzazione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, I, 39 ss.; A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 345 ss.

(89) G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017 n. 168, cit., 24, si riferisce testualmente al godimento dei beni collettivi come piste da sci in periodi che non consentono l'esercizio delle tradizionali attività agro-silvo-pastorali.

dell'ambiente visto che le nuove disposizioni, non solo confermano un'ipertrofica concorrenza di tutele sul terreno cui sono trasferiti i diritti di uso civico, ma ad esse aggiungono la persistenza del vincolo paesaggistico sul terreno non più gravato.

Inoltre, come visto, le nuove disposizioni sollecitano ulteriori riflessioni problematiche relative alla concreta operatività delle operazioni di permuta e trasferimenti. Nella realtà sono rari i casi in cui l'irreversibile trasformazione del demanio civico è determinata da una attività edificatoria legittima o da un utilizzo del bene che può dirsi compatibile con gli strumenti di pianificazione urbanistica e con il vincolo paesaggistico. Per non parlare del regime istruttorio, potendo non risultare agevole dimostrare che l'irreversibile trasformazione sia avvenuta prima del 1985.

Sotto questo profilo, pur dovendo tener conto degli angusti margini ammessi dalla stringente giurisprudenza costituzionale, le nuove disposizioni non sembrano costituire un efficace strumento, peraltro da più parti invocato (90), in grado di risolvere il problema di quei beni collettivi che abbiano perso da tempo le loro caratteristiche naturali e funzionali e per i quali certamente andrebbero semplificati i presupposti per la relativa sclassificazione.

Da questo punto di vista è ragionevole attendersi un ricorso non così ampio ai nuovi strumenti introdotti dal legislatore, richiedendo essi condizioni che difficilmente sono soddisfatte nella pratica in cui, viceversa, la trasformazione del terreno è spesso dovuta a vere e proprie situazioni di abuso o all'esercizio di attività incompatibili con il regime vincolato.

Pur non risolvendo molti dei numerosi problemi che la realtà degli usi civici ha posto e pone agli interpreti, le nuove disposizioni rappresentano comunque un primo passo in avanti che, mirando a semplificare la sistemazione e la riconversione dei terreni gravati, può contribuire ad aggiornare la destinazione di un notevolissimo patrimonio di terre (91), tenendo conto della continua evoluzione degli interessi pubblici e delle esigenze della collettività.

MASSIMO NUNZIATA

Seguono gli *abstracts* in italiano e in inglese predisposti dall'Autore.

La necessità che le categorie giuridiche siano sottoposte a una continua rimediazione a fronte delle trasformazioni del contesto sociale di riferimento ispira da tempo l'evoluzione normativa in materia di usi civici e domini collettivi.

Da ultimo, il legislatore ha ammesso il trasferimento dei diritti di uso civico da quei terreni che abbiano perso le caratteristiche originarie per irreversibile

(90) Un intervento del genere era stato auspicato, tra gli altri, da G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., § 8.

(91) Soprattutto se è ancora vero che, come osservato da V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit., 120, "si stima che, ancora oggi, circa ¼ del territorio nazionale sia gravato da usi civici" (nota 6).

trasformazione ad altri con caratteristiche equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile.

Scopo del contributo è quello di inquadrare questo nuovo strumento nella disciplina generale degli usi civici e di sondarne l'utilità per risolvere i problemi che più frequentemente si pongono nella realtà.

*The necessity of rethinking legal categories in light of the changing social context has long inspired the evolution of legislation on civic uses and collective domains.*

*Lastly, the legislator has admitted the transfer of civic use rights from those lands that have lost their original characteristics due to irreversible transformation to others with equivalent characteristics belonging to the available assets.*

*The aim of the essay is to frame this instrument within the legal framework of civic uses and to investigate its suitability in order to address the most frequent problems related to this topic.*