

La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile

di Elena Buoso**
(20 gennaio 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 5-6/2018)

Sommario: 1. La questione di legittimità dell'art. 8 l.r. Lazio n. 1/1986. – 2. La fattispecie a quo. Le Università agrarie. – 3. Sopravvenienza normativa: la legge n. 168 del 2017. – 4. I problematici poteri d'ufficio del Commissario liquidatore come organo giurisdizionale. – 5. L'illegittimità della norma regionale per contrasto con il limite dell'ordinamento civile. – 6. Il vincolo paesaggistico sulle terre civiche e sulle terre collettive e gli effetti sulle competenze regionali. – 7. L'irragionevolezza dell'«iniusta locupletatio» in favore degli occupanti ammessa dalla norma regionale. – 8. Il valore paesaggistico degli usi civici e i riflessi sul regime dominicale delle terre sulle quali insistono: il nastro di Moebius. – 9. Conclusioni.

1. - A un anno di distanza dall'ultimo precedente la Corte torna ad occuparsi della materia degli usi civici¹, questa volta però nell'ambito di un giudizio incidentale per risolvere una questione che ha per oggetto norme di una Regione a statuto ordinario. La questione decisa con la sentenza 31 maggio 2018, n. 113², verte, infatti, sull'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, «Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie», che torna davanti alla Corte costituzionale³ nella formulazione modificata dall'art. 8 l.r. 27 gennaio 2005, n. 6. Questa disposizione prevede la possibilità di alienare, a condizioni di particolare favore, i terreni «di proprietà collettiva di uso civico» e le costruzioni su di essi realizzate, introducendo una ipotesi di sanatoria delle occupazioni e due fattispecie di “sclassificazione”, con successiva possibilità di trasferimento del bene, diverse e ulteriori rispetto alle ipotesi ammesse dalla disciplina statale di riferimento.

1 Cfr. infatti la sentenza 11 maggio 2017, n. 103, in questa *Rivista* 2017, 1081 s., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diversi commi dell'art. 1 l.r. Sardegna 11 aprile 2016, n. 5.

2 La decisione è commentata anche da F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, in *Giur. cost.*, 3/2018, 1275 ss.; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, *ivi*, 1284 ss.

3 La disposizione era già stata oggetto di una questione di legittimità incidentale, che la Corte con sent. 30 maggio 1995, n. 204, ha dichiarato infondata. La questione era stata sollevata dal Tar Lazio in riferimento agli art. 128 e 97 Cost., lamentando una lesione dell'autonomia degli enti locali. Nell'interpretazione del giudice *a quo* la disposizione sarebbe stata «lesiva del potere di scelta in ordine all'alienazione ed alla determinazione del prezzo. In presenza di particolari esigenze abitative la discrezionalità del Comune, che deve motivare la propria scelta, sarebbe [stata] puramente nominale». Il Tar censurava, inoltre, la lesione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in relazione alle previste ipotesi di riduzione del prezzo di vendita.

I criteri di determinazione del prezzo di vendita sono stabiliti all'art. 4 della l.r., che attribuisce ai Comuni funzioni e compiti amministrativi in materia di liquidazione di usi civici. Anche quest'ultimo è stato oggetto di giudizio costituzionale: sent. 19 marzo 1996, n. 83, che rigetta la questione sollevata dal Commissario liquidatore per non fondatezza.

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha rimesso la questione alla Corte dubitando della compatibilità della norma con gli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione.

La disciplina statale in materia di usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766⁴, disciplina l'alienazione, il mutamento di destinazione d'uso (art. 12)⁵ e la legittimazione delle occupazioni abusive (art. 9), assoggettando queste ipotesi al sussistere di precise condizioni e a un provvedimento di autorizzazione, che in riferimento all'ultima fattispecie impone anche la corresponsione di un canone enfiteutico⁶.

La disposizione regionale però si discosta da queste previsioni. Rispetto al quadro normativo statale, la norma regionale autorizza direttamente le alienazioni, esimando i Comuni e le Università agrarie dalla richiesta di un provvedimento autorizzativo nonché disponendo una tempistica precisa per l'individuazione delle aree suscettibili di alienazione tramite piani comunali e per la conseguente richiesta da parte degli occupanti.

L'impugnato art. 8 l.r. n. 1/1986 era stato originariamente introdotto quale norma transitoria⁷ all'indomani del primo condono edilizio, l. 28 febbraio 1985, n. 47⁸, per consentire l'alienazione di terreni civici oggetto di costruzioni abusivamente

4 Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751. Nata come legge di riordino e di massiccia liquidazione degli usi civici, è divenuta nella successiva applicazione un efficace strumento di conservazione di essi. La lettura in proposito è molto ampia, si vedano ad es.: G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, 1954, 36 ss.; E. CORTESE, voce *Dominio*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 921; A. PALERMO, voce *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino, 1975, 209 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 224 ss.; Id., *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991, 51; Id., *Apprendere «per laudo». Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, 45 (2016), 306 e in part. 323 ss.; I. CACCIAVILLANI (a cura di), *Gli usi civici*, Roana, 1984; F. MARINELLI, *I settant'anni della legge 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 241 s.; Id., *Gli usi civici*, Milano, 2013, 73 ss.; A. SIMONATI, *La Corte Costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in questa *Rivista*, 1998, 1482; L. DE LUCIA, voce *Usi civici (dir. pub.)*, in *Digesto disc. pubbl.*, XV, 1999, 586 ss.; A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, 1999, XIX, 539 s.; Id., *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 248 ss.; U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 618 ss.; M.A. LORIZIO, *La legge usi civici: osservazioni e proposte operative*, in *AAVV, Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007, 2 ss.; V. VITIELLO, *Usi civici*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 2512 ss.; S. DELIPERI, *Gli usi civici e gli altri diritti d'uso collettivi in Sardegna*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 394 ss.; A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, 300 ss.; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, in L. VACCA (a cura di), *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Beauchard*, Roma 13-14 giugno 2014, Napoli, 2015, 46 ss. Cfr. anche A. GERMANÒ, *Sugli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 134 s.; G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *AAVV, Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007, 64 s., che evidenziano in senso particolarmente critico la matrice politico-ideologica, totalitaria, della disciplina.

5 L'ipotesi si riferisce ai soli terreni con destinazione silvo-pastorale ai sensi della classificazione di cui agli artt. 11, c. 1, lett. a), e 14 l. n. 1766/1927, essendo i terreni idonei all'agricoltura destinati -secondo l'originaria *voluntas legis*- alla quotizzazione tra le famiglie di coltivatori diretti ai sensi dell'art. 13.

realizzate ma sanabili o condonate. La disposizione autorizzava infatti i Comuni e le Università agrarie all'alienazione, a condizione che l'opera non assentita fosse conforme agli strumenti urbanistici -e quindi suscettibile di permesso in sanatoria secondo il regime edilizio ordinario (oggi art. 36 TUED)- o fosse suscettibile di sanatoria ai sensi della l. n. 47/1985, cui genericamente rinvia⁹.

Nel corso degli anni il legislatore regionale ha ripetutamente modificato l'articolo 8 l. n. 1/1986¹⁰, privando la norma del carattere di transitorietà e di misura straordinaria di riordino coordinata con il primo condono. Gli interventi normativi ne hanno invece ampliato la portata, individuando un regime molto agevolato per la legittimazione delle occupazioni a scopo o a seguito di edificazione, discostandosi dalle ipotesi e dall'*iter* previsti dalla legge statale. Come si approfondirà nel corso del commento, la formulazione della legge regionale risultata dalle plurime novelle contiene diverse incongruenze. Come ad esempio l'ipotesi di cui al comma 1, che assoggetta ad asta pubblica l'alienazione dei terreni «divenuti edificabili» o la condizione per l'alienabilità prevista dal comma 2 «che le costruzioni siano state legittimamente realizzate». Il regime di tutela delle terre collettive risultante dalle leggi statali vigenti si propone a priori di prevenire tali eventi, che risultano quindi eventi incongruenti con lo *status* di bene civico (e il più delle volte corrispondenti a situazioni di illegittimità)¹¹.

L'evoluzione normativa regionale è stata letta come risposta a un grave problema sociale¹², alla cui genesi hanno invero contribuito gli enti gestori delle terre di uso civico, in particolar modo i Comuni, anzitutto dal punto di vista urbanistico -tramite atti di pianificazione che rendevano edificabili i terreni soggetti a usi civici o assegnati alle Università agrarie senza seguire i procedimenti previsti dalla disciplina speciale per il mutamento di destinazione d'uso di tali beni-; in secondo luogo con atti di

6 L'art. 9 l. n. 1766/1927 dispone che le occupazioni possano essere legittimate su domanda degli occupatori secondo le procedure descritte agli artt. 29 ss. r.d. 26 febbraio 1928 n. 332. La legittimazione delle «arbitrarie occupazioni» è possibile quando concorrano unitamente tre condizioni: l'apporto di sostanziali e permanenti migliorie; la durata ultradecennale dell'occupazione; che sia assicurata la continuità dei terreni soggetti a uso civico. Ai sensi dell'articolo successivo, nel rilasciare la legittimazione l'amministrazione impone un «canone di natura enfiteutica» e il provvedimento era soggetto originariamente all'approvazione sovrana, oggi tramutata in d.P.R. d'intesa con la Regione interessata ai sensi dell'art. 66, VII comma, d.P.R. n. 616 del 1977 con riferimento alle Regioni a statuto ordinario; gli statuti speciali attribuiscono invece la competenza per il provvedimento alla sola Regione. Le disposizioni sono state oggetto di diverse questioni di incostituzionalità, dichiarate tutte inammissibili: cfr. sent. 20 febbraio 1995, n. 46, punto 5 del *Diritto*; ord. 7 aprile 1995, n. 117; ord. 27 11 1998, n. 391; ord. 23 maggio 2008, n. 177. Si v., inoltre, l'ord. 5 maggio 1988, n. 511, resa nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione a Friuli-Venezia Giulia, sulla non spettanza allo Stato di approvare mediante d.P.R. le legittimazioni ai sensi degli artt. 9 e 10 l. n. 1766/1927. Sulla fattispecie di cui all'art. 9 l. n. 1766/1927, v. G. SCIUMBATA, *Brevi note in materia di affrancazione di terreno già gravato da usi civici: formalità pubblicitarie e trattamento fiscale*, in *Riv. notariato*, 4/2007, 984 ss., e ivi diversi riferimenti di dottrina e giurisprudenza.

7 Originariamente la rubrica della disposizione come pubblicata nel B.U. Lazio 20 gennaio 1986, n. 2, recitava infatti «Norme transitorie per l'alienazione dei terreni civici oggetto di costruzioni abusivamente effettuate».

8 Com'è noto la legge introduceva «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia» in un'ottica di generale recupero del controllo territoriale dal punto di vista degli interventi edilizi, che ammetteva una eccezionale regolarizzazione delle costruzioni abusive realizzate prima del 1. ottobre 1983, in presenza di determinati presupposti, prevedendo per il futuro una stretta sanzionatoria sugli abusi edilizi.

disposizione per fare fronte ad esigenze finanziarie dell'ente¹³; infine trascurando la vigilanza sulle costruzioni e occupazioni abusive¹⁴.

Con l'intervento normativo di riforma di cui alla l.r. n. 6/2005, il Lazio si allinea alla tendenza alla riduzione di tali aree diffusa tra i legislatori regionali¹⁵, in contrasto però con la tradizione dell'istituto degli usi civici nella realtà locale delle province ex pontificie¹⁶ e con il resto della stessa disciplina regionale in materia di usi civici¹⁷.

2. – Il giudice rimettente è un Commissario per la liquidazione degli usi civici. Questo organo, come noto, ha visto ridurre le proprie attribuzioni a seguito del passaggio delle funzioni amministrative in materia alle Regioni, avvenuto con i

9 Quest'ultima escludeva espressamente dalle ipotesi di condono le opere in contrasto con vincoli di diversa natura, individuati in maniera molto ampia, quali ad esempio quelli paesistici, ambientali o di inedificabilità. Se da un lato il vincolo paesistico-ambientale venne imposto sulle aree gravate da usi civici e assegnate alle università agrarie solo alcuni mesi dopo l'entrata in vigore del I condono (per opera del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 e riferito a opere realizzate prima del 1. ottobre 1983), lo stretto regime del vincolo di destinazione dettato dalla disciplina speciale di cui alla l. n. 1766 del 1927 si opponeva alla realizzazione di interventi edilizi. L'art. 33 è ripreso anche dall'art. 32, c. 27, lett. g), d.l. 30 settembre 2003, n. 269, come modificato dalla l. 24 dicembre 2003, n. 350 (III condono) ove anzi le aree gravate da usi civici sono espressamente richiamate e accomunate a quelle demaniali nell'elenco delle ipotesi non suscettibili di sanatoria. V. anche l'art. 39 legge 23 dicembre 1994, n. 724 (II condono). Sulla qualificazione del vincolo derivante dalla presenza di usi civici come un vincolo di inedificabilità assoluta, v. ad es. T.a.r. Lazio, sez. I, 30 giugno 2015, n. 8738, punto 2 della motivazione, che richiama Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2013, n. 3528, ove si afferma che «il vincolo di uso civico costituisce un diritto reale di natura civica (in quanto i componenti della collettività ne usufruiscono *uti cives*) volto ad assicurare una utilità alla collettività ed ai suoi componenti (Cons. Stato, VI, 6 marzo 2003, n. 1247). Ne consegue che un tale beneficio non può essere assicurato se si consente l'impiego dell'area per la realizzazione di un complesso immobiliare. In altri termini, esiste una oggettiva incompatibilità tra l'impiego esclusivo dell'area occupata da manufatti e l'esistenza di determinati usi civici sull'area stessa».

La situazione non cambia quando la destinazione edificatoria sia stata prevista dagli strumenti urbanistici comunali, a meno di ritenere assorbita l'autorizzazione regionale alla sclassificazione nell'approvazione da parte di questo ente del PRG comunale (ma sempre in presenza dei presupposti ai sensi della l. statale e con il problema del mancato assenso degli organi statali competenti). A questo proposito, l'art. 2, commi 3 ss., l.r. n. 1/1986 richiedeva espressamente che il Comune in sede di formazione del piano regolatore generale acquisisse l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso dei terreni gravati da usi civici, ai sensi dell'art. 12 l. n. 1766/1927; anche questa disposizione è stata modificata con la l.r. n. 6/2005 e la Regione deve solo essere «sentita». Su queste modifiche, v. l. MORESCHINI, *Gli usi civici*, cit., 20 s. V. però le ipotesi di opere sanabili, anche se costruite su aree assoggettate a vincolo e inedificabili, ai sensi e alle condizioni dell'art. 32 l. n. 47/1985. Queste ipotesi potrebbero essere applicabili, ad esempio, quando l'opera abusiva è funzionale all'interesse della collettività titolare del diritto di uso civico, una volta ottenuta la prevista dichiarazione di disponibilità dell'ente proprietario del suolo e il parere favorevole dell'amministrazione preposta al vincolo. Sull'applicabilità di questa disposizione alle richieste di condono in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 22 luglio 1999, n. 20, punto 2.2. della motivazione.

10 Chi scrive ha individuati almeno nove modifiche legislative. Si vedano in particolare gli artt. 1, l.r. 17 dicembre 1996, n. 57; 27, comma 2, l.r. 7 giugno 1999, n. 6; 8, l.r. 27 gennaio 2005, n. 6; 1, l.r. 18 febbraio 2005, n. 11; 1, comma 140, 13 agosto 2011 n. 12; 2, comma 96, l.r. 14 luglio 2014 n. 7; 17, comma 17, l.r. 10 agosto 2016, n. 12 (questo articolo disciplina il procedimento regionale di autorizzazione delle occupazioni senza edificazione); 3, comma 74, l.r. 31 dicembre 2016, n. 17; 10, comma 1, l.r. 14 agosto 2017, n. 9.

11 La dottrina ha parlato in proposito di un «vincolo di destinazione naturale e perpetua all'uso delle popolazioni»: A. PALERMO, voce *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino, 1975, 231 s. V. anche *supra* nota 6 e *infra*, nel testo, §§ 5 ss.

dd.PP.RR. 15 gennaio 1972, n. 11¹⁸ e 24 luglio 1977, n. 616, ma ha mantenuto funzione giurisdizionale ai sensi dell'art. 29 l. n. 1766/1927¹⁹.

Nel caso di specie, il Commissario aveva iniziato d'ufficio, a seguito di un esposto²⁰ dei consiglieri dell'Università agraria di Valmontone²¹, un procedimento di accertamento della natura civica di un terreno con annesso edificio, messo in vendita nonostante l'assenza di permesso edilizio in sanatoria²².

Le Università agrarie sono state la forma di gestione preferenziale dei patrimoni civici liquidati nel Lazio dall'epoca sabauda in avanti²³; esse sono costituite come persone giuridiche cui spetta l'amministrazione e la gestione delle aree -qualificate

12 Così, in relazione al numero di famiglie coinvolte, G. CAPPARELLA, *Procedure dismissive ex art. 8 l.r. Lazio n. 1/1986 di terreni di proprietà collettiva gravati da uso civico sui quali insistono edifici a destinazione condominiale*, in *Riv. Notariato*, 6/2016, 1224. La disposizione aveva comunque sollevato dubbi di legittimità anche in dottrina, v. G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, in *Materiali del Consiglio nazionale del notariato*, Studio n. 777, in <https://www.notariato.it/sites/default/files/777.pdf>, 27 (consultato il 2 dicembre 2018).

13 Su quest'ultima tendenza vedi ad esempio V. CERULLI IRELLI, *I tumuleti di Paola*, in *Giust. civ.*, 7-8/2004, 1820, a commento di Cass. civ., II, 22 gennaio 2003, n. 896, ivi, 1815; M.A. LORIZIO, *L'affrancazione o liquidazione invertita delle servitù civiche nelle province ex pontificie. I poteri dei comuni nella gestione dei demani civici*, in *Giust. civ.*, 2/2013, II, 111 ss.

14 Cfr. E. CASAMASSIMA, *La Corte costituzionale ripristina la tutela giuridica demaniale e ambientale*, in *Giust. civ.*, 1995, I, 870, con toni molto critici nei confronti delle Regioni che «dopo aver richiesto ed ottenuto il potere amministrativo, non solo non lo esercita[no], ma tollera[no] persino incredibili situazioni di usurpazioni, arbitrarie occupazioni ed impunità, con conseguenti incertezze e perplessità sui rapporti giuridici». Di diverso avviso F. MARINELLI, *Usi civici, tutela dell'ambiente e potere d'ufficio del commissario liquidatore*, ivi, 872, che lamenta le «interpretazioni esasperatamente protezionistiche» dei Commissari.

15 In alcune Regioni queste aree raggiungono estensioni importanti. A chi scrive non risulta esista un registro nazionale dei terreni soggetti a usi civici, ma alcuni dati possono essere desunti dal Censimento dell'agricoltura 2010 (pubblicato nel 2014 e disponibile al [link www4.istat.it/it/censimento-agricoltura/agricoltura-2010](http://www4.istat.it/it/censimento-agricoltura/agricoltura-2010), consultato il 22 luglio 2018). Il fenomeno riguarderebbe poco meno del 10% del territorio agricolo nazionale, con differenze notevoli da Regione a Regione. Si tratta di dati molto parziali, perché riferiti solo alla superficie agricola utilizzata (SAU) e non differenziati tra usi civici e proprietà collettive. Secondo un'altra stima la superficie totale sarebbe ancora maggiore e dovrebbe aggirarsi tra i tre e quattro milioni di ettari, così M. DE PAOLIS, *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, 9/1995, 37; ancora diverse, infine, le cifre fornite dalla Consulta nazionale della proprietà collettiva nei propri notiziari: www.usicivici.unitn.it/consulta/notiziario.html (consultato il 23 luglio 2018).

16 Come nel resto del Regno, anche qui l'intento liquidatorio del legislatore sabauda si era espresso in diversi atti normativi, quale la legge abolitiva delle servitù civiche nell'ex Stato pontificio del 24 giugno 1888 n. 5841, su cui v. E. CORTESE, voce *Dominio*, cit., 920. Con l'entrata in vigore della disciplina di riordino, però, per effetto di un espresso richiamo contenuto nell'art. 7, comma 2, l. 1766 del 1927, erano rimasti applicabili istituti peculiari di conservazione degli usi civici, come ad es. la c.d. liquidazione o affrancazione invertita di cui al r.d. 3 agosto 1891, n. 510. Su questa fattispecie v. M.A. LORIZIO, *L'affrancazione o liquidazione invertita*, cit., 111 ss.

17 Si vedano l.r. 22 febbraio 1985, n. 22 «Intervento regionale a favore di associazioni agrarie e di comuni per il rinnovo delle cariche sociali e per le verifiche demaniali»; l.r. 8 gennaio 1986, n. 8 «Istituzione dell' albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici per il conferimento di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici»; l.r. 28 Luglio 1988, n. 43 «Interventi per lo sviluppo ed il funzionamento di enti che amministrano, in via esclusiva, beni demaniali di uso civico»; art. 11, l.r. 6 Luglio 1998, n. 24 « Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico». Su queste disposizioni, cfr. I. MORESCHINI, *Gli usi civici nella Regione Lazio*, in

terre collettive- loro assegnate per legge o pervenute con diverse modalità. Nel variegato insieme di istituti che tradizionalmente si comprendono con il sintagma “usi civici”²⁴ -accomunati dal diritto dei membri di una comunità di trarre dalle terre, dai boschi, dai pascoli e dalle acque, risorse essenziali o utilità²⁵, secondo regole e consuetudini molto risalenti nel tempo- queste rappresentano una forma di proprietà collettiva “chiusa”²⁶, nella quale cioè il diritto di uso civico è esercitabile solo da un determinato numero di utenti individuati sulla base di criteri stabiliti dallo Statuto dell’ente²⁷. Da questa ipotesi si distinguono le forme di godimento “aperte” delle c.d. terre civiche, ossia esercitabili da tutti i residenti in una determinata area, in genere -ma non sempre- corrispondente alla circoscrizione comunale. Gli usi civici in senso stretto, infine, costituiscono diritti di uso esercitabili su terreni altrui e sono stati

www.federalismi.it, n. 12/2007, 7 ss.

18 «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»

19 Su questa funzione commissariale, v. U. PETRONIO, voce *Usi civici*, cit., 947 s.; F. MARINELLI, *Usi civici, tutela dell’ambiente*, cit., 970 ss.; L. DE LUCIA, voce *Usi civici*, cit., 600 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, 15. Su questo organo dalla «posizione istituzionale del tutto atipica», v. anche A. SIMONATI, *La Corte Costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in questa *Rivista*, 1998, 1493 ss.

20 La sentenza non chiarisce questo punto. Secondo la ricostruzione dell’ordinanza di rimessione tale esposto parrebbe da ritenersi atto d’impulso, «sollecitazione», ma non formale istanza di parte: punti 1.1 del *Fatto* e 1 del *Diritto*. La Corte invece qualifica l’atto come «istanza degli interessati» e il procedimento quindi originato da una domanda di parte: punto 3 del *Diritto*.

21 Ente agrario, costituito come ente pubblico non economico ai sensi della legge 4 agosto 1894, n. 397 «Sull’ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell’ex Stato Pontificio». Organi dell’ente sono il Consiglio, cui spettano compiti di indirizzo e controllo politico e amministrativo e di vigilanza «sulla regolare attuazione del disposto della Legge 16 giugno 1927 n. 1766 e del R.D. n. 332/28, nonché sul rispetto di quanto stabilito dalla Legge Forestale dello Stato per quanto attiene la gestione del patrimonio boschivo e dal D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42»; la Deputazione agraria, con funzioni esecutive e residuali rispetto al Consiglio; il Presidente (art. 19 ss.).

22 A prescindere dalla disciplina speciale in materia di usi civici, è opportuno ricordare che il Testo unico dell’edilizia (d.lgs. 6 giugno 2001, n. 380) prevede la nullità degli atti giuridici relativi a edifici la cui costruzione abusiva sia stata iniziata dopo il 17 marzo del 1985, data di entrata in vigore del primo condono di cui alla l. 28 febbraio 1985, n. 47. Ai sensi dell’art. 46 TUED pertanto gli atti tra vivi di trasferimento di diritti reali «sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell’alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria» e l’art. 47 prevede sanzioni a carico dei notai. La giurisprudenza dibatte sulla natura di formale o sostanziale questa nullità e sulla nozione di irregolarità urbanistica a tal fine rilevante: v. Cass. civ., ordinanza 30 luglio 2018, n. 20061, con cui si rimette la questione alle Sezioni Unite.

Nel caso di specie, peraltro, risulta che il permesso in sanatoria sia stato rilasciato dal Comune in pendenza del giudizio davanti al Commissario, per rendere così valida l’alienazione. Questo provvedimento di sanatoria presenta però aspetti problematici dal punto di vista della tutela paesaggistica (cfr. art. 167 d.lgs. n. 42/2004), ma la pronuncia non offre elementi sufficienti per un adeguato approfondimento della questione.

23 Mentre residuali sono le ipotesi di gestione comunale, così M.A. LORIZIO, *L’affrancazione o liquidazione invertita*, cit., 112 s., con riferimento alla l. 4 agosto 1894, n. 397, sull’ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell’ex Stato pontificio (successivamente abrogata dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 332).

oggetto di liquidazione con conseguente assegnazione delle aree ai Comuni, come terre civiche (art. 5 l. n. 1766/1927).

Il legislatore ha mostrato, con alcune eccezioni²⁸, una generale volontà di unificazione delle diverse figure ora sinteticamente richiamate, assoggettandole alle medesime norme e a principi comuni²⁹, cosicché comune può essere la giurisprudenza costituzionale di riferimento. Le terre collettive chiuse, tuttavia, presentano dei caratteri peculiari apprezzabili anche nel giudizio costituzionale, che la sentenza in commento evidenzia con chiarezza. Si tratta, inoltre, dell'unica decisione della Corte con pronuncia nel merito, che riguarda specificamente le Università agrarie.

Tornando al fatto: l'Università di Valmontone aveva chiesto alla regione Lazio l'autorizzazione all'alienazione e al cambio di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 12 legge n. 1766/1927 e dell'art. 64, comma 2, dello Statuto dell'ente³⁰. La Regione aveva invece ritenuto applicabile la disposizione di cui al comma 1, lett. a), art. 8 l.r. n. 1/1986, che dispensa gli enti titolari di terre civiche o collettive dall'autorizzazione

24 Sulla plurivocità di questo termine, v. G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui, demani comunali, usi civici*, Milano, 1939, III ed., *passim*; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica*, cit., 212 s.; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 949 ss.; P. GROSSI, "Usi civici": una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, 20 s.; e già ID., *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977, 33 s.; A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, cit., 555 s.; L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 2000, 15 ss.; L. COSTATO, *Problemi attuali delle normative sugli usi civici nella gestione e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, 173 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 4 s.; ID., voce *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017; A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, n. 6 (2014), paper 7, 22; M.V. LUMETTI, *Gli usi civici e la tutela ambientale*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, 359 ss.; L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 1/2015, 207.

25 Cfr. la definizione dell'art. 4, comma 1, l. n. 1766/1927. Al comma 2 vengono poi esemplificativamente elencati «i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario».

26 Art. 26, l. n. 1766/1927. V. anche l'art. 10 l. 3 dicembre 1971, n. 1102 «Nuove norme per lo sviluppo della montagna», con riferimento alle regole ampezzane e ad altre forme chiuse di terre collettive. Per la distinzione e la terminologia cfr., A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, cit., 541; E. CORTESE, voce *Dominio*, cit., 923 ss.; G.P. BOGNETTI, voce *Comunanze agrarie*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano 1961, 168 s.; E. ROMAGNOLI, voce *Regole dell'arco alpino*, in *Nov. Dig. It.*, vol. VI, 1986, 608 s.; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, cit., 943; F. MARINELLI, voce *Assetti fondiari collettivi*, cit., §§ 3 ss.

27 Nel caso di specie, ad esempio, gli utenti individuati ai sensi dell'art. 6 dello Statuto dell'Università agraria di Valmontone, approvato dal Commissario straordinario regionale con deliberazione n. 41 del 17 luglio 2012.

28 Cfr. ad es. il d.lgs. 3 maggio 1948 n. 1104 «Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadorina»; legge 25 luglio 1952 n. 991 «Provvedimenti in favore dei territori montani» (c.d. l. legge sulla montagna); l. n. 1102/1971, cit.; l.r. Veneto 19 agosto 1996, n. 26 «Disciplina delle Regole, delle Proprietà collettive dell'Altopiano di Asiago e degli Antichi beni originari di Grignano polesine».

29 Così la l. n. 1766/1927; l'art. 142 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio»; la legge 20 novembre 2017, n. 168 «Norme in materia di domini collettivi». Su questi aspetti, v. già V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991, 58 s., ove l'A. auspica un intervento legislativo che differenzi maggiormente gli istituti e i dei modelli di gestione.

regionale in caso di alienazione di aree edificate o edificabili. L'Università aveva così alienato le aree.

Nell'ordinanza di rimessione il Commissario dubita della legittimità delle norme regionali derogatorie rispetto alla disciplina statale speciale, rilevandone in particolare il contrasto con gli artt. 11 e 14 della legge n. 1766 del 1927 e 42 del [r.d. n. 332 del 1928](#), i quali richiedono l'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera a) «terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente», o b) «terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria».

In secondo luogo, le disposizioni regionali sarebbero in contrasto con il principio fondamentale della materia che configura come eccezionali le ipotesi di legittimazione o di alienazione e che vieta di interrompere la continuità del patrimonio collettivo con compromissione della fruibilità. Per questi motivi l'organo rimettente lamenta anzitutto una illegittima incisione regionale sul regime della proprietà dei beni collettivi, con invasione della materia esclusiva statale «ordinamento civile», di cui all'art. 117, II, lett. I) Cost.

Un terzo ordine di censure riguarda la violazione degli artt. 9 e 117, II, s) Cost., per il contrasto con le previsioni in tema di tutela del paesaggio di cui oggi al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. L'art. 142, lett. h), del Codice del paesaggio sottopone, infatti, i beni appartenenti alle università agrarie e quelli soggetti ad usi civici a un vincolo paesaggistico *ex lege*. Quest'ultimo è stato esteso a dette aree per la prima volta dal d.l. n. 27 giugno 1985, n. 312³¹; si tratta di una tutela prevista direttamente dalla legge per intere categorie di beni, in relazione alle quali si presume la sussistenza dell'interesse paesaggistico, senza che intervenga un provvedimento di accertamento riferito alla singola area. Giurisprudenza costituzionale costante riconosce prevalenza a queste disposizioni del Codice rispetto alle discipline delle Regioni ordinarie e speciali, perché riconducibili ad una materia esclusiva statale e aventi carattere di norme di grande riforma economico-sociale³². Le norme sul paesaggio assoggettano a un rigido regime di vincolo i beni in questione e impongono una concertazione tra Stato e Regione in sede di pianificazione paesaggistica, opponendosi a modifiche unilaterali del regime dei beni da parte regionale³³.

Illegittimi sarebbero, in quarto luogo, gli effetti della norma alla luce del III comma dell'art. 117 Cost., ossia rispetto al riparto di competenze in materia di governo del territorio, perché introdurrebbero una ulteriore ipotesi di condono e sanatoria edilizia,

30 Quest'ultima disposizione prevede al primo comma il divieto di «qualsiasi edificazione», ad eccezione delle opere permanenti «per lo svolgimento delle attività agro-silvo-pastorali esercitate in proprio o da cooperative di utenti»

31 «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431 (Legge Galasso). La disposizione ha introdotto l'art. 82, c. 5, lett. h), nel d.P.R. n. 616 del 1977, estendendo a queste aree il vincolo paesaggistico *ex lege* previsto dalla disciplina del 1939.

32 V. ad es. Corte cost., sentt. 10 febbraio 2006, n. 51; 29 maggio 2009, n. 164; 22 luglio 2009, n. 226; 23 marzo 2012, n. 66; 24 luglio 2012, n. 207; 18 luglio 2014, n. 210; n. 103 del 2017, cit.

33 Così ad es., da ultimo, le sentt. n. 210/2014 e n. 103/2017 in relazione a disposizioni della Regione Sardegna.

oltre i limiti della competenza concorrente regionale³⁴.

A chiusura vengono rilevati il contrasto con l'art. 118 Cost. e in particolare con il principio di leale collaborazione e con i principi di ragionevolezza e coerenza dell'ordinamento di cui all'art. 3 Cost.³⁵.

Le censure di illegittimità sono ribadite anche dalle parti del giudizio *a quo*, ossia i consiglieri dell'Università agraria, costituitesi ai sensi dell'art. 25 l. 11 marzo 1953, n. 87.

3. – Preliminarmente all'analisi nel merito della questione di legittimità, la Corte constata una sopravvenienza normativa nel panorama delle leggi speciali statali che si applicano alla materia.

Nelle more del giudizio è infatti stata pubblicata la l. 20 novembre 2017, n. 168 «Norme in materia di domini collettivi», con la quale «in attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» (art. 1).

La novella si cumula alle precedenti leggi in materia ribadendo ed enfatizzando i capisaldi della tutela dei beni civici, fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità³⁶ (art. 3, comma 3). Ai sensi dell'art. 6 della nuova legge, inoltre, questi limiti così come la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e il vincolo paesaggistico *ex lege* garantiscono «l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

La Corte non si è espressa sulle sopravvenienze normative dovute alle modifiche apportate alla legge n. 1/1986 dal legislatore del Lazio, nelle more del giudizio davanti al Commissario liquidatore e da questi non considerate nell'ordinanza di rimessione³⁷.

Ad ogni modo, la sclassificazione e il mutamento di destinazione d'uso delle aree restano disciplinati dalle disposizioni statali del 1927 e non è pertanto necessaria una restituzione degli atti al giudice *a quo*.

4. – La Corte si sofferma poi sulla competenza del Commissario liquidatore ai sensi dell'art. 29 l. n. 1766 del 1927 a procedere, anche d'ufficio, all'accertamento o alla rivendica delle terre di uso civico, decidendo «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

34 Cfr. corte cost. sentt. 7 luglio 1986, n. 179; 31 marzo 1988, n. 369; 5 maggio 1994, n. 169; 12 settembre 1995, n. 427; 1° aprile 1998, n. 85; 28 giugno 2004, nn. 196 e 198.

35 L'ordinanza di rimessione individua diverse disposizioni dell'ordinamento in contrasto con quella regionale contestata, la quale consentirebbe al soggetto che ha originariamente commesso un illecito amministrativo ed eventualmente penale -ossia la costruzione su area vincolata senza permesso- di acquisire l'area, cagionandone la sclassificazione da patrimonio civico ad allodio. In particolare, vengono ricordate l'art. 934 c.c in materia di accessione delle costruzioni alla proprietà del suolo sul quale insistono e l'art. 31 TUED sull'acquisizione dell'abuso edilizio e dell'area di sedime al patrimonio indisponibile del Comune.

36 Così l'espressione della Corte: punto 2 del *Diritto*.

37 Sul susseguirsi di modifiche legislative dell'art. 8 l.r. n. 1/1986, *supra* nota 10 e *infra* nota 74.

operazioni loro affidate».

Com'è noto, prima del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni sui Commissari si concentravano poteri amministrativi e giurisdizionali; i secondi erano concepiti come «incidentali» e strettamente connessi ai primi³⁸. Con il passaggio delle funzioni amministrative agli enti regionali e stante la grande lentezza con cui è proceduta la liquidazione degli usi civici³⁹, la giurisdizione ufficiosa in via principale è divenuta la funzione prevalente di quest'organo⁴⁰.

Il potere di impulso d'ufficio del Commissario fu ripetutamente oggetto di questione di legittimità prima dei trasferimenti di attribuzioni alle Regioni, in relazione ai principi dell'indipendenza e della terzietà del giudice, con questioni rigettate dalla Corte⁴¹.

Negli anni Novanta la norma tornò all'attenzione del giudice costituzionale per ritenuto contrasto con i principi costituzionali della domanda e della terzietà del giudice. Nemmeno allora la disposizione fu annullata dalla Corte⁴², la quale -pur rilevando la necessità di un intervento legislativo di riordino dell'intera materia⁴³- ritenne che questo potere commissariale fosse legittimato da una «nuova autonoma giustificazione» costituita dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, garantito per mezzo del vincolo paesaggistico sulle aree⁴⁴. La decisione di riferimento di questo filone giurisprudenziale è la sentenza n. 133 del 1993, nella quale i giudici dichiararono l'inammissibilità della questione sollevata dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione ai sensi degli artt. 3, 24 e 101 Cost., ritenendo ragionevole la deroga ai principi della domanda e della terzietà del giudice

38 Punto 3 del *Diritto*.

39 Su questo problema, v. V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991, 61.

40 L'espressione è di Corte cost., sent. 20 febbraio 1995, n. 46, punto 3.2 del *Diritto*. Una panoramica del contenzioso sui demani civici in relazione al centro-sud e all'attività dei commissari liquidatori in M.A. LORIZIO, *Il contenzioso demaniale nel Centro Sud: tendenze recenti, contrasti di legge, necessità attuali della società – sintesi, Intervento al Convegno sui beni comuni (Trieste 28/29 ottobre 2016)*, in www.demaniocivico.it/attachments/article/1550/relazione%20Trieste.pdf (consultato il 20 gennaio 2019).

41 Cfr. ad esempio le sentenze di rigetto per infondatezza 25 maggio 1970, n. 73; e di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza 19 ottobre 1992, n. 395.

42 V. ad esempio; 1° aprile 1993, n. 133; n. 46/1995, cit.; 21 novembre 1997, n. 345. Mentre nelle prime due decisioni il potere del Commissario previsto dall'art. 29 l. 1766/1927 è direttamente oggetto della questione, la terza decisione riguarda una legge regionale Abruzzo che aboliva l'autorizzazione per la realizzazione di impianti pubblici o di pubblico interesse su terreni civici. Il giudizio era partito da una ordinanza del commissario regionale e la difesa regionale aveva eccepito l'inammissibilità della questione sostenendo la natura non giurisdizionale del giudizio *a quo*.

43 Sent. n. 345/1997, cit., punto 2 del *Diritto*, ove la Corte espone come nella scelta fra «la situazione, allora vigente, che non abilitava alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia del menzionato interesse costituzionalmente garantito e il potere di iniziativa processuale ad essi attribuito» la seconda strada fosse preferibile «in attesa del riordino generale della materia» preannunciato -come ricorda la Corte- dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491. In questa lettura costituzionale «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si po[tavano] giustificare eccezionalmente, perché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice».

44 Punto 3 del *Diritto*, con espressione ripresa dalle sentt. n. 46/96, punto 3.2 *Diritto* e 345/1997, cit., punto 2 del *Diritto*.

in coordinato disposto con il diritto di difesa. La permanenza del potere ufficio commissariale si configurava secondo la Consulta come necessaria per tutelare «accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le Regioni» l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici come strumenti che contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio⁴⁵. Il potere dei commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale è così divenuto direttamente riferibile a tale interesse generale, sancito dal vincolo paesaggistico di cui all'art. 1 l. n. 431/1985, e «indirettamente anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale». Nella decisione emergeva chiaramente la permanenza del dubbio di costituzionalità, che se da un lato «non conduce[va] a una soluzione meramente caducatoria» dall'altro avrebbe dovuto essere rimosso con l'attribuzione del potere di impulso d'ufficio ad un organo statale diverso: il pubblico ministero⁴⁶. La Consulta arrestava però correttamente il proprio sindacato e si limitava ad indicare la possibile direzione, senza invadere la sfera della discrezionalità legislativa.

L'interpretazione della Corte non convinse però i giudici di legittimità, che rilevarono l'autonomia tra l'interesse alla conservazione degli usi civici sotteso all'art. 29 l. 1766/1927 e quello paesaggistico⁴⁷. Così a soli due anni di distanza la questione venne nuovamente sollevata, questa volta da parte di un Commissario liquidatore⁴⁸, per chiedere una sentenza interpretativa di accoglimento⁴⁹. Alla lettura delle Sezioni unite «legata alla visione frammentaria della tutela del paesaggio propria della legge del 1939»⁵⁰ la Corte contrappose la nuova tutela del paesaggio che il legislatore dal 1985 in poi ha improntato a caratteri di integralità e globalità, comportando una sovrapposizione con la tutela dell'ambiente nel suo complesso. Ciò si riflette «in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi

45 Sent. n. 133 del 1993, punto 4 del *Diritto*.

46 Sentenza n. 133/1993, punto 5 del *Diritto*.

47 V. Corte di cassazione, S.U. civili, 28 gennaio 1994, n. 858, ai sensi della quale l'art. 29 l. 1766/1927 deve interpretarsi a seguito del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, escludendo che i giudizi innanzi ai commissari agli usi civici possano essere promossi anche d'ufficio e attribuendo invece il potere di azione esclusivamente alle Regioni. Favorevole a questa ricostruzione F. MARINELLI, *Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle Sezioni unite*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 1526 ss. Cfr. anche Id., 23 febbraio 2001, n. 68, su cui L. AMENDOLA, *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*, in *Dir. giur. agr.*, 2001, 448 ss.; Id., 12 maggio 2017, n. 11802, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 4/2017, con nota di L. FULCINITI, *La Cassazione «restringe» la giurisdizione del Commissario usi civici*, *ivi*, 3 ss.

48 Precisamente del Commissario liquidatore degli usi civici per l'Abruzzo. Sul dialogo «non privo di asprezze» instauratosi tra la Regione e questo commissario, all'origine di diverse pronunce costituzionali, v. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 174, con una valutazione molto critica della tendenza dei Commissari a conservare i patrimoni civici. Sulle medesime vicende, con posizione opposta, A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Giust. civ.*, 2014, II, 310 ss.

49 Sulla distinzione tra sentenze interpretative di rigetto e manipolative di accoglimento e sui loro diversi effetti, cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIX ed., Torino, 2018, 492 ss.

50 Sent. 46/1995, punto 3.2 del *Diritto*. Il riferimento è alla c.d. Legge Bottai, 29 giugno 1939, n. 1497, che prevedeva la tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate, per quanto comprendenti sia le «bellezze individue» sia le «bellezze d'insieme».

civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano» e al moderno concetto di paesaggio, inteso quale prodotto dell'integrazione tra uomo e ambiente naturale. Allo Stato compete la cura di questo interesse generale contrapposto all'interesse locale affidato alle Regioni⁵¹, che rimarrebbe privo di tutela preventiva accogliendo la lettura della Cassazione. Non solo quindi la previsione fu ritenuta compatibile con i già invocati artt. 3, 24 e 101; essa divenne espressione degli artt. 9 e 32 Cost. Ancora una volta la Corte sottolineò come non si trattasse di una soluzione «a rime obbligate» e richiamò anzi i «non lievi dubbi» già espressi⁵², auspicando l'intervento del legislatore; ma giustificò transitoriamente la deroga al «rigoroso principio della terzietà del giudice» dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, c. 2, l. n. 1766 del 1927 con sentenza interpretativa: «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».

A questa pronuncia di «legittimità provvisoria»⁵³ il nostro beckettiano legislatore non ha fatto seguire l'atteso riordino della materia⁵⁴, né l'intervenuta modifica dell'art. 111 Cost. ha inciso sulla compatibilità costituzionale del peculiare potere del Commissario⁵⁵.

5. – L'*excursus* della Corte sulla questione dei poteri d'ufficio del Commissario potrebbe sembrare ridondante -oltretutto il giudizio *a quo* era originato da una istanza di parte dei Consiglieri dell'Università agraria⁵⁶- se non fosse funzionale a distinguere due ipotesi di giurisdizione del commissario: l'una di tipo obiettivo e azionabile d'ufficio dall'organo statale; l'altra fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti dell'uso civico o del bene collettivo⁵⁷. Agli amministratori dell'Università agraria è dato diritto di azione in qualità di utenti-condomini della proprietà collettiva per reclamare la conservazione del regime giuridico nei confronti di terzi o in opposizione all'ente gestore, come nel caso in

51 La Corte rinviene ulteriore conferma di questo riparto nella previsione di cui all'art. 11, comma 5, della legge n. 394 del 1991, che ha modificato l'assetto stabilito dall'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, ripristinando le funzioni amministrative dei commissari agli usi civici in ordine alla liquidazione di diritti collettivi di caccia o di altri prelievi faunistici gravanti su terreni inclusi in parchi nazionali.

52 Punto 3.3 del *Diritto*.

53 Sentenza n. 113/2018, punto 3 del *Diritto*.

54 Anzi, il richiamato art. 5 l. n. 491/1993 che lo preannunciava è stato abrogato dall'art. 1 d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale».

55 Così ord. 11 febbraio 2014, n. 21, che dichiara inammissibile la questione sollevata dalla Corte di Cassazione sulla base della modifica costituzionale. Nonostante la Consulta motivi concisamente anche in relazione alla compatibilità con l'art. 111 Cost. - che non avrebbe introdotto «alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice» - il rigetto in rito è peraltro motivato in ordine alla motivazione sulla rilevanza della questione, che riguardava un giudizio instaurato prima della novella costituzionale e nel corso del quale, pertanto, la censurata norma processuale aveva già trovato applicazione in un momento in cui la pretesa incostituzionalità non si era ancora verificata.

56 Su questo punto, invero, l'interpretazione della Corte differisce da quella del Commissario rimettente: *supra*, nota 20.

57 Punto 3 del *Diritto*.

questione. La Corte richiama la giurisprudenza della Cassazione in ordine alla natura dominicale dei diritti esercitati sui beni di uso civico⁵⁸.

L'azione individuale spetta allora ai soggetti *uti singuli et cives*, quali titolari di un diritto proprio, sebbene non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti del bene civico, ai quali si estendono i benefici dell'eventuale esito positivo dell'azione.

Queste considerazioni introducono il primo motivo di accoglimento della questione: l'illegittimità della disposizione regionale per invasione della competenza statale esclusiva dell'ordinamento civile, che impone -in virtù del principio fondamentale di uguaglianza ex art. 3 Cost.- di «garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interpretati» e riserva così al legislatore centrale «i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica»⁵⁹.

La disposizione regionale allora è illegittima perché introduce ulteriori ipotesi di alienazione e quindi una limitazione dei diritti condominiali degli utenti dell'Università ulteriore rispetto alle ipotesi contemplate dalle norme statali.

In secondo luogo, la disposizione impugnata introduce un regime privilegiato per una particolare categoria di soggetti -gli occupatori e gli acquirenti delle aree- che non è giustificato da ragioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale e che sconfinava in ogni caso nello spazio riservato al legislatore statale⁶⁰.

Alle Regioni è dato di esercitare la propria competenza legislativa in materia di usi civici con riferimento ai profili che attengono alla gestione e al regime di diritto amministrativo dei beni, ma né la materia «agricoltura e foreste», prima del 2001, né gli attuali titoli competenziali «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» comprendevano o comprendono profili di diritto civile, quali sono la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche.

58 La quale ammette, ad esempio, che qualunque cittadino appartenente ad una determinata collettività sia legittimato a intervenire nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, dato che la sentenza farà poi stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte. Così, da ultimo, Corte di cassazione, II sez. civile, sent. 29 luglio 2016, n. 15938. V. però anche Cassazione, SS.UU., 13 novembre 2013, n. 25454, sui limiti soggettivi del giudicato nei confronti degli altri utenti-condomini. Sulla natura degli usi civici, v. G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in AAVV, *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007, 60 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 191 ss. Sulla scissione tra soggetto cui spetta la titolarità sostanziale e soggetti che la esercitano, cfr. V. CERULLI IRELLI, voce *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1992, 954 ss.; L. DE LUCIA, voce *Usi civici*, cit., 596.

59 Punto 4 del *Diritto*. Su questo limite alla competenza legislativa regionale, v. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale*, in questa *Rivista*, 6/2001, 1343 ss.; A. MOSCARINI, *Diritto privato e limiti alla legislazione regionale: la Corte costituzionale conferma l'indirizzo di valorizzazione del potere esclusivo dello Stato in materia di ordinamento civile*, in *Giur. cost.*, 3/2013, 2335 ss.; A. SALA, *Le distanze dai confini tra ordinamento civile e governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 3/2017, 515 ss. Per una prospettiva privatistica, cfr. S. GIOVA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale: un difficile equilibrio nell'unitarietà del sistema*, Napoli, 2008, 28 ss.; G. ALPA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale. Un aggiornamento sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Vita notarile*, 3/2009, pt. 1, 1279 ss.; F. VIGLIONE, *Il diritto privato regionale nel sistema delle fonti privatistiche: orientamenti incerti della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 3/2013, 387 ss.; L. TORMEN, *Il diritto privato regionale: quali possibilità di deroga all'ordinamento civile statale? Nota a C. Cost. 22 novembre 2016, n. 283*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 7-8/2017, 972 ss.; C. DE MENECH, *Il diritto privato regionale*, in *Jus civile*, 2/2018, 12 ss.

60 Così, in relazione a una norma della Regione Campania che introduceva l'impignorabilità dei beni di determinati soggetti, Corte cost. sent. 26 marzo 2010, n. 123.

Né infine il trasferimento delle funzioni amministrative in questo ambito, operato con l'art. 66 d.P.R. n. 616/1977, comporta la competenza legislativa a disciplinare le vicende inerenti l'estinzione, la modifica e l'alienazione dei diritti di uso civico⁶¹. Ci si può domandare se l'ultimo inciso, stante la chiarezza del dettato riferibile solo alle funzioni amministrative, voglia forse escludere qualsiasi possibilità di applicazione del meccanismo di "chiamata in sussidiarietà"⁶² in favore della competenza regionale anziché di quella statale.

A conferma dell'intangibilità di questi aspetti dello *status* dei beni civici da parte del legislatore regionale, la Corte ricorda la particolare rigidità del loro regime di circolazione. Essi infatti sono assimilati al demanio e possono essere alienati solo nelle ipotesi tassative e secondo i procedimenti previsti dalla disciplina statale, a pena di nullità del contratto di alienazione per violazione di norme imperative⁶³ o per impossibilità giuridica dell'oggetto⁶⁴.

6. - La seconda parte della sentenza riguarda, invece, il valore paesaggistico-ambientale dei beni civici e conferma l'orientamento consolidato che esalta il ruolo per la conservazione dell'ambiente, inteso in senso lato come comprensivo di aspetti ecologico-naturalistici e cultural-paesaggistici, che questi istituti hanno via via assunto con prevalenza, parallelamente allo scemare della loro funzione di sostentamento economico delle comunità stanziate⁶⁵. Un simile sviluppo si è affermato gradualmente ma con continuità nell'ordinamento a partire dalla tutela imposta su tutte le categorie di usi civici dall'art. 1 d.l. n. 312/1985, che ha esteso a queste zone il vincolo paesaggistico previsto dalla l. n. 1947 del 1939⁶⁶.

Nonostante dette conclusioni possano ritenersi pacifiche, la sentenza n. 113 del 2018 aggiunge alcuni tasselli e nuove precisazioni.

Anzitutto viene ulteriormente chiarito che il vincolo paesaggistico *ex lege* trasposto oggi nell'art. 142, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004, riguarda i patrimoni civici nel loro complesso a prescindere dalla suddivisione prevista dalla disciplina speciale in due categorie con destinazione differente: i beni silvo-pastorali e quelli idonei alla

61 Punto 4 del *Diritto*.

62 Cfr. sent. 1° ottobre 2003, n. 303. Su questo meccanismo di attrazione delle competenze anche legislative allo Stato in presenza di esigenze unitarie di gestione delle funzioni amministrative v., per tutti, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato - Regioni*, in questa *Rivista*, 2-3/2011, 455 ss.

63 Cass. Civ., Sez. III, 3 febbraio 2004 n. 1940. Sul punto, v. I. MORESCHINI, *Gli usi civici*, cit., 36.

64 Punto 4 del *Diritto* e la giurisprudenza ivi richiamata. Sul punto cfr. G. CAPPARELLA, *Procedure dismissive ex art. 8 l.r. Lazio n. 1/1986 di terreni di proprietà collettiva gravati da uso civico sui quali insistono edifici a destinazione condominiale*, in *Riv. Notariato*, 6/2016, 1226 e in part. i riferimenti di cui alla nota 5 ss.

65 Su questi aspetti v., *ex plurimis*, sent. 18 luglio 2014, n. 210, con nota di A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in questa *Rivista*, 2/2015, 411 ss.; sent. n. 103/2017, cit. Sia consentito anche il rinvio a E. BUOSO, *Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale*, in questa *Rivista*, 3/2018, 453 ss.

66 La questione di legittimità proposta contro questa disposizione è stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale (ord. 22 luglio 1998, n. 316; ripresa e confermata da ord. 18 marzo 1999, n. 71).

coltivazione (art. 11 l. 1766/1927)⁶⁷. Nel disegno originario era prevista la conservazione dei primi come patrimonio civico, mentre per i secondi si disponeva la quotizzazione tra le famiglie di coltivatori diretti residenti. Le previsioni non hanno mai trovato completa applicazione ed è noto come durante le lungaggini delle procedure di classificazione, liquidazione, affrancazione e quotizzazione sia intervenuto il vincolo morfologico unitario⁶⁸ di cui alla poc'anzi citata legge Galasso.

La motivazione spiega come tale operazione -che era stata invocata dal Commissario presumibilmente a scopo dilatorio- non sia più necessaria «in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere» da essa⁶⁹. Una simile interpretazione era già deducibile da alcuni passaggi dall'ultimo precedente in materia, la sentenza n. 103 del 2017, ma la pronuncia in commento la rende esplicita e maggiormente argomentata. Nella ricostruzione della sentenza n. 113 del 2018, infatti, l'assegnazione a categoria non solo non è più «funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati», ma non è nemmeno coerente col vincolo paesistico-ambientale. Tale lettura suggella il compiuto transito del regime degli usi civici e delle terre collettive nella disciplina del paesaggio -in funzione anzitutto conservativa- e afferma al contempo la prevalenza del valore paesaggistico tra gli altri valori e interessi che questi istituti incorporano.

Se, allora, la classificazione dei beni era destinata alla affrancazione delle aree idonee all'agricoltura e questa operazione contrasta con la tutela *ex lege*, la lettura sistematica della Corte implica una abrogazione tacita delle disposizioni della l. n. 1766/1927 incompatibili con il vigente sistema di protezione. Le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici costituiscono una categoria di beni paesaggistici peculiare, non tanto perché l'interesse paesaggistico è imposto *ex lege* seguendo una logica diversa rispetto agli altri beni dell'elenco di cui all'art. 142 Codice⁷⁰, quanto perché soggetta a un regime rafforzato di tutela, che si potrebbe definire parademaniale, caratterizzata cioè dall'indisponibilità e dall'incommerciabilità conferite dalla disciplina speciale sugli usi civici, come recentemente ribadito anche dalla l. n. 168 del 2017.

In tale contesto è interessante notare che la disposizione laziale, nella formulazione considerata dalla Corte⁷¹, escludeva espressamente l'alienabilità dei «terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli

67 Punto 4.1 del *Diritto*.

68 Da ultimo su questo concetto Corte cost. n. 103 del 2017, cit.

69 Sent. n. 113/2018, punto 4.1 del *Diritto*, come pure le citazioni dei periodi seguenti.

70 I quali si caratterizzano per rappresentare «aspetti del territorio italiano ritenuti rilevanti in quanto reputati 'identitari'» e caratterizzanti l'Italia: si pensi ad esempio ai territori costieri entro 300 m. dalla linea di battigia, alle montagne oltre i 1600 m s.l.m., ai ghiacciai o ai vulcani. Così, G. SCIULLO, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon* 1/2012, § 2; sulla «dominanza iconica» di alcuni paesaggi, v. E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 57 ss.; Id., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *GiustAmm.it*, 5/2016. Su questa disposizione del Codice, v. anche P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 142*, in G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI (a cura di), *Commentario dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2006, 163 ss.; P. URBANI, sub art. 142, in P. CAMMELLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 571 ss.; R. FUZIO, *Commento all'art. 142*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1068 ss.

71 Riportata integralmente al punto 1 del *Diritto*.

paesistici *diversi da quello di uso civico*»⁷². La Regione pareva formulare così un giudizio di (non) valore paesaggistico del vincolo basato sulla “sola” sussistenza dell’uso civico e creare una sorta di gerarchia tra i diversi tipi di vincolo paesaggistico, nella quale il vincolo *ex lege* previsto dall’art. 142, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004 si situava sotto gli altri. A questa distinzione ontologica tra i vincoli, corrispondeva un regime meno rigido di tutela, estinguibile da parte del legislatore regionale⁷³. La disposizione statale non effettua però alcuna distinzione intrinseca tra i beni paesaggistici in essa enumerati e nemmeno tra questi e quelli protetti con provvedimento, limitandosi ad anteporre all’elencazione dei beni tutelati per legge la specificazione che essi «sono comunque di interesse paesaggistico». L’impostazione del Lazio è stata superata dallo stesso legislatore regionale che ha modificato la disposizione⁷⁴, resta però interessante per la concezione del vincolo paesaggistico da uso civico diametralmente opposta alla tutela rafforzata che la Corte deduce dal sistema delle norme statali.

L’attrazione dei beni di uso civico e assegnati alle Università agrarie al paesaggio comporta che la gestione amministrativa di questi beni non sia più attribuita alle sole Regioni, come disposto dal d.P.R. n. 616 del 1977, ma sia condivisa con lo Stato. Il principale strumento per la loro gestione è pertanto divenuto il piano paesaggistico di cui agli artt. 135 ss. Codice, con il quale devono coordinarsi gli altri atti di pianificazione e, in seconda battuta, le autorizzazioni previste dalla disciplina speciale e quelle paesaggistiche⁷⁵.

7. – Ad avviso della Corte le norme regionali risultano inconciliabili con detto sistema complesso di tutela, ma anche irragionevoli e incoerenti sotto un altro punto di vista.

Per quanto si è detto, l’edificazione sul suolo vincolato⁷⁶ come prospettata dalla norma regionale costituisce una ipotesi di illecito perché fuori dall’ipotesi regolare di autorizzazione al cambio di destinazione d’uso, la quale avrebbe inciso sul vincolo, «sclassificando» il bene e rendendo possibile l’intervento edilizio⁷⁷. L’impugnato art. 8 l.r. n. 1/1986 non solo ammette la legittimazione di tale illecito iniziale, ma vi collega il diritto di acquisire l’area a condizioni economiche di favore. La disposizione prevederebbe così una «*iniusta locupletatio*», in contrasto con l’art. 3 Cost., senza

72 Così il comma 4 dell’art. 8 l.r. n. 1 del 1986, come modificato dalla l.r. n. 6 del 2005. Per la formulazione attuale della disposizione, v. *infra*, nota 74.

73 Non vi è traccia di questa svalutazione nemmeno nell’art. 11, l.r. n. 24/1998, in materia di pianificazione paesaggistica, sulla disciplina per le aree assegnate alle università agrarie e per le aree gravate da uso civico.

74 La formulazione considerata dalla Corte è stata sostituita dall’art. 1 l.r. n. 11 del 2005, con una formulazione piuttosto ambigua dalla quale sono scomparsi i riferimenti ai vincoli paesaggistici, disponendosi invece che «non possono comunque essere alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale»

75 Così già Corte Cost. n. 103/2017, cit., richiamata testualmente anche nella sentenza in commento.

76 «Demaniale» secondo la definizione della Corte, sent. n. 113/18, punto 5 del *Diritto*.

77 Sent. cit., loc. ult. cit.

che a questa fattispecie possano applicarsi gli argomenti che per lungo tempo hanno giustificato costituzionalmente l'istituto dell'occupazione acquisitiva, non essendovi ragioni di interesse pubblico a conservare lo stato dei luoghi dell'area illegittimamente occupata, irreversibilmente trasformati per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità⁷⁸. Anzi, nel caso delle ipotesi di alienazione di beni appartenenti alle Università agrarie l'interesse pubblico è quello della conservazione ambientale e quindi -secondo la Corte- sinergico e non antagonista con quello degli utenti-condomini, né potrebbero essere fatte valere le ragioni di certezza delle situazioni giuridiche che comunque nell'ipotesi della occupazione acquisitiva lasciavano impregiudicata la responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione. A ciò la Corte aggiunge due ulteriori profili di differenziazione: la misura dell'indennizzo dell'ablazione, disciplinato dalla legge regionale con estremo *favor* nei confronti dell'occupante acquirente, e la nullità degli atti di disposizione del patrimonio civico⁷⁹.

Si tratta di *obiter dicta* interessanti ma non direttamente necessari alla declaratoria di illegittimità, posto che essa potrebbe già essere sufficientemente motivata dall'invasione della materia del diritto civile, nell'ambito della quale la norma regionale anche in relazione a questi aspetti può essere pacificamente collocata, e dall'abbassamento degli standard di tutela del paesaggio. La questione però è stata posta in via incidentale e quindi la Corte estende il parametro del proprio giudizio sulla legge regionale oltre il riparto di competenze Stato-Regioni, soffermandosi sulla conformità costituzionale dell'art. 8 l.r. Lazio n. 1/1986 rispetto all'art. 3 Cost.

L'analisi conclude che le procedure di asta pubblica per i terreni divenuti edificabili, le ipotesi di edificazione legittima o condono sull'area soggetta agli usi civici, la successione nel possesso e la prelazione per i detentori in caso di cessione sono «intrinsecamente contraddittorie» e quindi irragionevoli, perché in contrasto con il «presupposto indefettibile» della sclassificazione. Senza quest'ultima, che richiede il coinvolgimento di organi statali e regionali⁸⁰, le ipotesi previste dalla norma

78 Sent. in commento punto 5 del *Diritto*. Sulla legittimità dell'occupazione acquisitiva v. ad esempio le pronunce di infondatezza 31 luglio 1990, n. 384 e 23 maggio 1995, n. 188. Come è noto la giurisprudenza mutò con la sent. 24 ottobre 2007, n. 349. Quest'ultima decisione è stata oggetto di numerosi commenti, tra cui v. A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 215 ss.; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in *Federalismi.it*; A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, *ivi*; F. CORTESE, *La garanzia costituzionale del diritto di proprietà tra espropriazione e occupazione acquisitiva*, in *Forumcostituzionale.it*; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, *ivi*; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, *ivi*; N. PIGNATELLI, *La dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, *ivi*; C. NAPOLI, *La nuova collocazione della CEDU nel sistema delle fonti e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, *ivi*; A. FILIPPINI, *Il caso Dorigo, La CEDU e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e 349 del 2007*, in *Costituzionalismo.it*; I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, Milano, 2010, 97 ss.

79 Sent. n. 113/2018, punto 5 del *Diritto*.

80 Sul punto già le sentt. nn. 210/2014; 103/2017.

regionale sarebbero riconducibili, addirittura, alla categoria dell'impossibilità giuridica a causa del regime di indisponibilità dei beni in oggetto⁸¹. Per evitare l'illegittimità costituzionale le fattispecie regolate dalle previsioni regionali devono essere precedute dal mutamento di destinazione d'uso, secondo i ricordati procedimenti previsti dalla disciplina speciale in materia di usi civici e di paesaggio; è preclusa invece la sclassificazione per effetto diretto della legge regionale⁸².

Tali considerazioni vengono svolte in motivazione alla luce dell'art. 3 Cost., in particolare del principio di ragionevolezza, ma avrebbero potuto essere ricondotte direttamente alla violazione della competenza statale esclusiva in materia di ambiente e paesaggio per contrasto con le previsioni di cui alla l. n. 1766/1927 e con il d.lgs. n. 42 del 2004.

8. – L'ultima parte della motivazione torna sul contrasto con l'art. 117, Il comma, lett. s), Cost. in combinato disposto con l'art. 9 Cost., dando una lettura coordinata del valore paesaggistico-ambientale degli usi civici con il regime dominicale dei beni sui quali gravano.

Come la Corte ha già espresso in numerose occasioni, gli usi civici hanno assunto una importanza «strategica» per preservare l'ambiente e il paesaggio⁸³. I due termini si riferiscono ad oggetti e ambiti disciplinari diversi, per quanto strettamente collegati: il concetto di ambiente comprende in senso ampio «l'*habitat* degli esseri umani»⁸⁴, ma viene frequentemente utilizzato con riferimento alla tutela delle risorse naturali e dell'ecosistema⁸⁵; il paesaggio indica invece la «morfologia del territorio», riguarda cioè «l'ambiente nel suo aspetto visivo»⁸⁶ ed ha implicazioni culturali e identitarie⁸⁷. La giurisprudenza costituzionale ha individuato un unitario interesse paesaggistico-ambientale⁸⁸, che assorbe ora tutti i profili di tutela degli usi civici e giustifica la loro conservazione nonostante i drastici mutamenti della società

81 Ultimo periodo del punto 4 e ultimo periodo del punto 5 del *Diritto*.

82 Da ultimo, sent. n. 103/2017, nella quale si mette in evidenza il valore del procedimento amministrativo per la garanzia della partecipazione e della trasparenza, oltre che per assicurare il necessario coinvolgimento statale.

83 Punto 6 del *Diritto*.

84 Corte cost., sent. 23 gennaio 2009, n. 12, punto 2.3 del *Diritto*.

85 Cfr. ad es. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale». V. anche Corte cost., sent. 28 maggio 1987, n. 210, punto 4.2 del *Diritto*, ove dopo aver enunciato la «concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali», si specifica che «[e]sso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

86 Corte cost., sent 7 novembre 2007, n. 367, punto 7.1 del *Diritto*.

87 V. il concetto di patrimonio culturale, come comprensivo dei beni culturali e dei beni paesaggistici, questi ultimi definiti come «espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio» (art. 2, c. 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio) e la definizione di paesaggio come «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131 Codice).

88 A partire dalla sent. 27 giugno 1986, n. 151, che aveva ad oggetto il d.l. n. 312 del 1985.

italiana e la conseguente perdita di rilievo di questo antico istituto tipico delle economie agricole e di sussistenza⁸⁹.

La giurisprudenza costituzionale dà atto di come il legislatore italiano abbia ridisegnato il ruolo degli usi civici all'interno dell'ordinamento, riconoscendone il valore come strumenti di conservazione della forma del territorio⁹⁰, e tutelandoli con l'imposizione del vincolo paesaggistico per legge, ai sensi dapprima della più volte richiamata legge Galasso, poi del TU n. 490 del 1999⁹¹ e ora del Codice del paesaggio del 2004.

Nel panorama attuale la disciplina degli usi civici si situa all'incrocio di competenze statali e regionali, in forza del «forte collegamento funzionale» con la tutela dell'ambiente, con la pianificazione paesaggistica e con quella territoriale⁹². La materia si colloca, quindi, nella competenza trasversale statale di tutela dell'ambiente e del paesaggio ex art. 117, Il comma, lett. s), Cost., ma interseca in maniera rilevante la competenza regionale concorrente di governo del territorio (III comma). Nonostante questa interferenza spetta certamente allo Stato la disciplina della tutela ambientale e paesaggistica, volta alla conservazione di un valore costituzionale «primario» e «assoluto», come custodia della morfologia del territorio «per i contenuti ambientali e culturali che contiene»⁹³. La competenza esclusiva statale legittima l'art. 142 Codice del paesaggio, che impone il vincolo paesaggistico sui beni delle Università agrarie e sulle aree gravate da usi civici, senza che le Regioni⁹⁴ possano interferirvi, abbassando la soglia di tutela⁹⁵.

Il richiamo all'intreccio di materie non conduce, in questa sentenza, al principio di leale collaborazione. Diversamente da quanto argomentato in altre occasioni di sindacato su disposizioni regionali che permettevano una sottrazione dei beni civici alla loro destinazione senza un coinvolgimento statale -del Ministero dell'ambiente e

89 V. in proposito i contributi raccolti nei volumi a cura di A. BECCHI E AL., *L'economia italiana tra sviluppo e sussistenza*, Milano, 1978; e a cura di P. NERVI, *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive: le terre civiche dove, per chi, per che cosa*, Atti della 3. Riunione scientifica, Trento, 13-14 novembre 1997, Padova, 1999;

90 Sent. n. 113/18, punto 6 del *Diritto* e sent. 210/2014, *passim*.

91 Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352».

92 Punto 6 del *Diritto*.

93 Così Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, con la quale si rigettano per inammissibilità e infondatezza le censure di diverse Regioni contro le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio apportate dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

94 Come ricordato nel testo, la disciplina statale vincola sia le Regioni ordinarie sia quelle a statuto speciale, in forza del carattere di norma di grande riforma economico-sociale riconosciuto per giurisprudenza costante all'art. 142 Codice. Da ultimo in questo senso la sent. n. 103/2017.

95 Com'è noto la giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali ha subito una involuzione. Rispetto alle prime pronunce, che aprivano molti spazi alla disciplina regionale, si è andata riaffermando una sorta di impermeabilità anche in questi settori, riavvicinati alle materie tradizionali nelle quali le interferenze da parte della legislazione regionale vengono valutate come invasioni e conducono a illegittimità senza una considerazione della compatibilità della disciplina impugnata con quella statale prevalente. A questo proposito R. BIN, *Prevalenza senza criterio*. Nota a C. Cost. 17 dicembre 2008, n. 411, in questa *Rivista*, 3-4/2009, 618 ss.

della tutela del territorio e del mare⁹⁶ e del Mibac⁹⁷- la Corte nella decisione in commento dichiara assorbita la questione inerente alla violazione di tale principio di coordinamento degli intrecci di competenze, che pure compariva nell'ordinanza di rimessione⁹⁸.

La motivazione preferisce invece concentrarsi sul "nuovo" concetto di beni pubblici, richiamando le note Sezioni Unite della Cassazione in materia di valli da pesca⁹⁹, per constatare la presenza di «una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali», la quale comporta che «i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà» diano origine a un concetto di bene pubblico «quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali»¹⁰⁰. La Corte condivide questa «logica» e la applica alle categorie di beni in questione affermando 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 perché contribuiscono a determinare la forma del territorio italiano, quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale»¹⁰¹. Ossia quale «territorio espressivo di identità», secondo la definizione dell'oggetto di tutela dell'art. 131 d.lgs. n. 42 del 2004.

Alla luce dell'attuale concetto di paesaggio accolto nel Codice, l'attenzione dell'ordinamento non riguarda più soltanto i paesaggi e i panorami di estrema bellezza ma anche i c.d. paesaggi della vita quotidiana¹⁰²; ci si può allora chiedere se la fusione tra i profili ambientali e quelli paesaggistici operata dalla Corte nel concetto di interesse paesaggistico-ambientale sia necessaria per giustificare la disciplina di tutela dei beni soggetti a uso civico. Senza dubbio l'argomento è utilizzato per "blindare" il regime di tutela, ma stupisce che la materia ambientale venga confusa e si dissolva in quella paesaggistica¹⁰³, senza mai alcun riferimento specifico -ad esempio- al valore di conservazione ecologica che la tutela di questi territori

96 Sent. n. 210 del 2014, loc. cit.

97 Sent. n. 103 del 2017, punto 4 del *Diritto*.

98 Sentenza in commento, punto 7 del *Diritto*.

99 Cass., S.U. civili, sent. 16 febbraio 2011, n. 3813. Su questa decisione v. F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1170 ss.

100 Corte cost. n. 113/18, punto 6 del *Diritto*. Su questa linea anche Cons. Stato, 26 marzo 2013, n. 1698.

101 Ultimo periodo del punto 6 del *Diritto*.

102 Secondo quanto stabilito nella Convenzione Europea del paesaggio di Firenze, 20 ottobre 2000. Su questi concetti v., per tutti, G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 3/2008.

103 Deve darsi atto che una commistione si riscontra anche nella legislazione ordinaria, si vedano ad esempio gli artt. 3-ter e 3-quater Codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nei quali il principio dell'azione ambientale e quello dello sviluppo sostenibile sono declinati anche in relazione ai beni culturali; l'art. 6, c. 1, ove è previsto che la valutazione ambientale strategica (VAS) consideri anche gli effetti dei piani e dei programmi sul patrimonio culturale, oltre che sull'ambiente. Similmente nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove all'art. 2 i beni paesaggistici vengono indicati come gli immobili e le aree individuati *ex lege* o per atto della pubblica amministrazione «costituenti espressione dei valori storici, culturali, *naturali*, morfologici ed estetici del territorio»; o, ancora, il più volte ricordato art. 131.

incontaminati può rivestire. Se è pur vero, infatti, che l'idea di paesaggio accolta dal nostro legislatore comprende oggi anche aspetti naturalistici, è senz'altro possibile distinguere la materia paesaggio dalla materia ambiente ed è evidente che i profili sostanziali e i mezzi di tutela coinvolti nella disciplina dei beni gravati da uso civico e delle terre collettive sono -nell'attuale panorama del diritto positivo- principalmente quelli paesaggistici.

La motivazione non offre ulteriori elementi per approfondire la questione. Il richiamo della giurisprudenza di legittimità sul nuovo concetto di beni pubblici e di beni comuni conduce, invece, il ragionamento della Corte a considerare i riflessi che l'importanza del macro-valore paesistico-ambientale¹⁰⁴ degli usi civici irradia sulla tutela dominicale di questi beni. Le norme in materia creano allora «un meccanismo di garanzia integrato e reciproco», in 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»¹⁰⁵.

In altri termini i vincoli «diversi e più penetranti» che derivano dal nuovo interesse ambientale incorporato alle aree gravate da uso civico, pesano anche sui condomini e sugli enti esponenziali della collettività. Questo argomento è tanto più rilevante nel caso delle terre civiche chiuse, come appunto le Università agrarie, e comporta che il regime da seguire non sia quello di comunione o condominio -da intendersi nella specie come comunione indivisibile- di cui al Codice civile¹⁰⁶, ma quello speciale dei beni civici.

Che la peculiare natura di alcuni beni si rifletta sulle facoltà dei loro proprietari non è una novità nel nostro ordinamento; si pensi alla copiosa giurisprudenza sulla non indennizzabilità dei vincoli urbanistici e culturali¹⁰⁷. Anche in questi casi il regime della proprietà «risente» dell'interesse dell'ordinamento alla conservazione del bene o di una condizione di esso e ciò è compatibile con la funzione sociale della proprietà affermata dall'art. 42 Cost. Il valore paesaggistico ambientale dei beni civici introduce pertanto ulteriori limitazioni della proprietà dei beni su cui insistono; d'altro canto, però, si constata «la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle

104 Assumendo il punto di vista della Corte sulla sovrapposizione e fusione dei due profili.

105 Punto 6.1 del *Diritto*.

106 Sul regime privatistico dei beni, in particolare sulla questione della loro appartenenza in regime di proprietà agli individui della comunità o piuttosto al soggetto che li rappresenta, ovvero dell'alternativa tra «vera proprietà collettiva senza divisione di quote e proprietà di stampo individuale facente capo all'unico soggetto-ente nel quale i «comunisti» si riconoscono» v. A. GERMANÒ, *Terre civiche e proprietà collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2/2002, pt. 2, 86; v. anche F. MARINELLI, *I settant'anni*, cit., 234 ss.

107 Sentenze n. 20 gennaio 1966, n. 6; 29 maggio 1968, nn. 55 e 56; 22 giugno 1971, n. 133; 28 luglio 1995, n. 417; 20 febbraio 1973, n. 9; 4 luglio 1974, n. 202; 20 dicembre 1976, n. 245; 16 giugno 1988, n. 648; 11 luglio 1989, n. 391; 10 luglio 1990, n. 344. Sul rapporto tra vincoli e contenuto minimo del diritto di proprietà, anche in relazione alla giurisprudenza della Cedu, v. T. PASQUINO, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà tra codice civile e Carta costituzionale*, in M. TAMPONI, E. GABRIELLI (a cura di), *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 33 ss.; P. MARZARO, *Il contenuto economico minimo del diritto di proprietà nel sistema della legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 158 ss.; G. CATALDI, *Brevi osservazioni sul diritto di proprietà nella CEDU alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Studi integr. eur.*, 2-3/2016, 243 ss.

occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare»¹⁰⁸, come stabilisce anche l'art. 41 r.d. n. 332 del 1928.

Sui condomini e sull'ente esponenziale della collettività pesa dunque una duplice serie di vincoli, organizzata in una disciplina complessa e interconnessa, che si potrebbe rappresentare con il nastro di Moebius. Da un lato allora il condominio costituisce «elemento necessario» per la conservazione dei beni in questione in ottica ambientale; dall'altro i poteri dei condomini e dell'ente che li rappresenta, l'Università agraria, «non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale». Ciò comporta che la violazione degli obblighi e dei vincoli che discendono da uno dei regimi di tutela (quello speciale degli usi civici e quello paesaggistico-ambientale) si riverberi necessariamente in una violazione anche dell'altro, perché essi sono «consustanzial[i]»¹⁰⁹.

Applicando questo ragionamento e oltrepassando l'ambito della controversia costituzionale sulla legittimità delle norme incidentalmente impugnate-, la Corte censura la condotta amministrativa del Comune, che ha rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, e quella privatistica dell'Università, che ha alienato il bene in applicazione della norma regionale illegittima e in contrasto con la volontà di alcuni utenti-condomini, per concludere che entrambe sono difformi dal diritto condominiale speciale. Tale difformità non sarebbe stata evitata nemmeno se «i principi del diritto condominiale» avessero fatto emergere una volontà unanime dei condomini contraria alla conservazione del bene, perché sarebbe contraria all'interesse generale paesaggistico-ambientale e a quello civico locale "immanente", come oggettivato dalla norma speciale di cui all'art. 41 r.d. n. 332 del 1928. Significativo e in armonia con la ricostruzione della Corte è, a questo proposito, l'art. 1, c. 1 lett. c), l. n. 168/17, ai sensi del quale il «patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva» va considerato come «comproprietà intergenerazionale». Anche nell'ultimo caso, pertanto, vanno applicati i limiti che risultano dalla disciplina dei beni civici e da quella paesaggistica, che si traducono per l'Università agraria nell'obbligo di munirsi di autorizzazione; e per le amministrazioni competenti al rilascio dell'atto autorizzativo nel limite del «reale beneficio» per la comunità previsto dalla disposizione del 1928 e dell'ottica di conservazione riaffermata dal legislatore nel 2017.

Alla luce di questo criterio interpretativo, volto a riunire in sistema i piani diversi della disciplina sugli usi civici, la Corte si concentra allora sul regime delle trasformazioni d'uso e degli istituti traslativi, evidenziando come le ipotesi normative di trasformazione del patrimonio civico in allodio, sottratto alla comunità tramite alienazione o legittimazione delle occupazioni, costituiscano eccezioni al complesso regime di indisponibilità individuato. Per questo motivo esse sono accostabili alla sdemanializzazione e vengono infatti interpretate in senso restrittivo e rigoroso dai giudici civili¹¹⁰. Simili ipotesi eccezionali sono anche tassative e circondate di cautele da parte del legislatore, come la previsione che vieta la legittimazione delle

108 Sentenza in commento, punto 6.1. del *Diritto*.

109 Sent. n. 113/2018, punto 6.1 del *Diritto*.

110 Per tutte, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690, richiamata dalla Corte.

occupazioni che «interrompa la continuità dei terreni» (art. 9 l. n. 1766 del 1927).

La Corte non lo esplicita ulteriormente, ma anche da questo punto di vista l'ampiezza delle ipotesi previste dalla legge Lazio contraddice tale rigorosa disciplina.

9. - La molteplicità dei parametri costituzionali violati e la stretta interconnessione delle diverse previsioni contenute nell'art. 8 l.r. n. 1 del 1986 conducono quindi alla dichiarazione di illegittimità dell'intera disposizione «come modificata dall'art. 8 della l.r. n. 6 del 2005». La formulazione del dispositivo può indurre a chiedersi, se l'inciso riferimento alla sola formulazione della disposizione a seguito della modifica del 2005, comporti la reviviscenza della versione precedente, ma non sembra che nella motivazione vi siano indicazioni in questo senso¹¹¹.

La sentenza n. 113 del 2018 rappresenta un contributo interessante alla collocazione degli usi civici e delle terre collettive nel nostro ordinamento; essa fa emergere l'attualità dell'istituto ma anche la complessità di una disciplina prismatica, in equilibrio tra interesse generale alla tutela del territorio, interesse locale al suo sfruttamento e facoltà dominicali, che richiederebbe un intervento di riordino del legislatore statale¹¹².

** Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Padova

111 La giurisprudenza della Corte è orientata ad ammettere reviviscenza, ossia il ripristino della situazione normativa preesistente alla pronuncia, in ipotesi peculiari, ad esempio quando l'illegittimità della norma sia pronunciata per un vizio formale (sent. 10 aprile 1962, n. 32) o riguardi una norma espressamente abrogatrice (sent. 23 aprile 1986, n. 108). In proposito, v. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998, 1 ss.; N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017, 147 ss.

112 Come auspicato più volte dalla dottrina, v. per tutti V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991, 51 ss.; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività*, cit., 1293 s.