

Luca De Lucia

---

**GLI USI CIVICI TRA AUTONOMIA  
DELLE COLLETTIVITÀ E  
ACCENTRAMENTO STATALE**

---

Estratto

SENTENZA (10 aprile 2018) 31 maggio 2018 n. 113 — Pres. Lattanzi — Red. Carosi — M.C. — Università agraria di Valmontone.

**[4696/12] Lazio - In genere - Usi civici - Terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti da Comuni, frazioni di Comuni, Università e associazioni agrarie - Possibilità, se già edificati, di alienazione agli occupatori ad un prezzo per essi particolarmente vantaggioso, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Irragionevolezza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3, 9, 117, comma 2, lett. l e s; l. reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, art. 8).

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 8 l. reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall'art. 8 l. reg. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6. La norma impugnata, nel prevedere che i comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi agli occupatori, se già edificati, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi, viola l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. L'ordinamento civile si pone, infatti, quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati e identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale, comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica. La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost., essendo evidente l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico. La norma impugnata contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne le procedure di asta pubblica se i terreni sono divenuti edificabili; la «legittima realizzazione» o il previo condono; le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico; la prelazione per i «detentori di aree civiche», trattandosi di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa «sclassificazione», che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche. La norma impugnata viola anche gli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione all'art. 142 d.lgs. n. 42 del 2004. «La conservazione ambientale e paesaggistica» spetta infatti, in*

base all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato e ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali sono qualificate come norme di grande riforma economico-sociale. Pertanto, 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 (sentt. nn. 391 del 1989, 46 del 1995, 352 del 2001, 51 del 2006, 25, 349, 367 del 2007, 164, 226, 295 del 2009, 123 del 2010, 66, 207 del 2012, 210 del 2014, 103 del 2017) (1).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», promosso dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana con ordinanza del 3 ottobre 2017, nel procedimento vertente tra M. C. e altro e l'Università agraria di Valmontone e altra, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di M. C. e altro;

udito nella udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Edoardo Di Giovanni e Maria Athena Lorizio per M. C. e altro.

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

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

1.1. In punto di fatto, il Commissario rimettente premette di aver iniziato, d'ufficio, a seguito di un esposto dei consiglieri dell'Università agraria di Valmontone, un processo per l'azione di accertamento della *qualitas* di un terreno con

annesso magazzino sito in Valmontone, messo in vendita nonostante non vi fosse un certificato edilizio in sanatoria.

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

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

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

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

1.3. Quanto alla non manifesta infondatezza della medesima questione, il Commissario rimettente osserva che la materia degli usi civici sarebbe disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), al fine di garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Alle Regioni sono state, difatti, trasferite, con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, cosicché la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie a quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Inoltre, la normativa regionale consentirebbe il trasferimento della proprietà del suolo e farebbe venir meno vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici anche non autorizzati. Essa configurerebbe dunque ulteriori ipotesi di sanatoria edilizia in contrasto con la legislazione statale (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle dispo-

sizioni legislative e regolamentari in materia edilizia-Testo A»), alla quale è riservata detta materia (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

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

1.7. L'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 configurerrebbe, infine, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di coerenza dell'ordinamento, in quanto consentirebbe all'autore di un illecito edilizio (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha compromesso, con danno della collettività. Diversamente, l'art. 934 del codice civile prevede il principio dell'accessione, in base al quale qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. Parimenti, l'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, il «bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive» vengano acquisiti al patrimonio del Comune. Nel caso in esame, al contrario, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale verrebbe «premiato» mediante «l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime», configurando così una ipotesi di accessione invertita in contrasto con le previsioni della normativa statale.

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

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

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

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

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

venga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

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

In buona sostanza, la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codice civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno). Alle Regioni sarebbero state trasferite, per effetto del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.* e — per di più, come nella fattispecie in esame — compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

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



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

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

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

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

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

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

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

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. — del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 — non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata.

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordi-

namento civile» di competenza esclusiva dello Stato e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

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

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

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

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

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

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

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

Un breve *excursus* su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993. Questa Corte ha evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993). Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo

il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995). La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997). Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

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

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

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

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

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

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

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

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

Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata,

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

E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione — sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva — e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche.

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

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

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

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura *contra legem* «con il quale il comune [o l'Associazione agraria] alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, [quando non siano state rispettate] le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

4.1. Non può essere condivisa invece l'affermazione del rimettente circa la

necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

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

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

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

È stato in proposito affermato che «[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi — a differenza del passato — riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a (“terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente”») (sentenza n. 103 del 2017).

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

È evidente nel caso in esame l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico.

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

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell'occupazione acquisitiva — che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) — che

tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e seguenti cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata.

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

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

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

Peraltro, l'art. 8 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne: *a)* le procedure di asta pubblica «se [i terreni sono] divenuti edificabili»; *b)* la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2 del menzionato art. 8; *c)* le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico; *d)* la prelazione per i «detentori di aree civiche» di cui al comma 3.

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

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

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

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

Tale rilevanza strategica «ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di

particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 210 del 2014).

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

Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). [...] Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006). [...] Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che "configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali" (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle "valli da pesca"). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che "la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale"» (sentenza n. 46 del 1995)» (sentenza n. 210 del 2014).

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

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

Ne consegue che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione — salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali — devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

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

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

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

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione «servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale — nel caso dei beni civici — l'interesse “di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.” (sentenza n. 391 del 1989)» (sentenza n. 103 del 2017).

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

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

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

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

8. Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi



commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».*

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in *G.U.* n. 48 del 29 novembre 2017, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1) Sul controllo di ragionevolezza, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 112, che precede.

Riguardo alla potestà legislativa riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., in materia di ordinamento civile e penale, cfr. la nota redaz. alla sent. n. 18 del 2013; poi, cfr. decc. nn. 19, 22, 77, 131, 137, 159, 162, 218, 225, 228 e 229 del 2013; 19, 27, 61, 126, 134, 141, 188 e 269 del 2014; 124, 180 e 245 del 2015; 1, 175, 178, 185, 186, 228, 231, 257, 262, 282 e 283 del 2016; 41, 81, 103, 121, 157, 160, 232 e 234 del 2017; 38 e 110 del 2018.

Riguardo alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., cfr. nota redaz. alla sent. n. 189 del 2016. Poi, cfr. sentt. nn. 210 e 267 del 2016; 36, 50, 74, 77, 85, 93, 98, 103, 114, 132, 133, 139, 157, 170, 173, 174, 175, 195, 212, 218, 229, 232, 246 e 260 del 2017; 28, 66, 68 e 70 del 2018.

A commento della presente sentenza pubblichiamo le osservazioni dei proff. Fabrizio Politi e Luca De Lucia.

### **Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale.**

1. Con la sentenza n. 113 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato fondate tre questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Commissario per gli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana in riferimento all'art. 8 della l. reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) (1). In base alla norma gli enti gestori (ossia i comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate) possono alienare (con forti riduzioni del prezzo di vendita) i beni collettivi in loro possesso agli occupatori (se già edificati) oppure con procedure di asta pubblica (se divenuti edificabili). La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 8 l. reg. n. 1/86 perché: opera nella materia, riservata alla competenza legislativa dello Stato, "ordinamento civile"; contiene un meccanismo normativo irragionevole che fa derivare da un illecito (l'edificazione su un'area demaniale) il diritto ad acquistare il suolo (per di più a un prezzo di favore); presuppone l'edificazione o il riconoscimento della suscettibilità edificatoria di beni collettivi senza che sia intervenuta la previa sclassificazione nelle forme stabilite dalla legge dello Stato; viola, infine, le norme statali in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Il tema degli usi civici — espressione polisensa che indica i risalenti «fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti» (2) — continua a essere di grande attualità, come è dimostrato tra l'altro dalla ricca produzione scientifica (3) e dalla recente attività del legislatore statale (4). Un fattore decisivo di questo perdurante interesse è rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte infatti si è occupata frequentemente di beni collettivi (5), quasi sempre contribuendo a migliorarne i modi e le forme di protezione. La decisione n. 113/18, collocandosi su questa linea, esercita un'incidenza estremamente importante su diversi aspetti del regime giuridico degli usi civici nelle regioni a statuto ordinario. Tuttavia, queste innovazioni, in ragione della loro origine giurisprudenziale, rendono urgente un intervento chiarificatore da parte della legge statale.

(1) La legge regionale n. 1 del 1986 è stata modificata prima dalla l. reg. Lazio 17 dicembre 1996, n. 57 e successivamente dalla l. reg. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6.

(2) Così la sent. n. 103/17, in questa *Rivista* 2017, 1051, con nota di L. PRINCIPATO (*Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizione degli interessi*), nonché in corso di pubblicazione in *Le Regioni* 3/2018, con nota di E. BUOSO (*Il paesaggio come bene di uso civico della comunità nazionale*).

(3) Tra gli scritti più recenti si segnala l'inquadramento generale di V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. *Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico* 2016, 295 ss., nonché la trattazione generale di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, II ed., Milano 2013; si veda ora anche *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di L. PRINCIPATO, Torino 2018.

(4) Ci si riferisce in particolare alla l. 20 novembre 2017, n. 168, norme in materia di domini collettivi, su cui per tutti si veda M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.* 2017, 691.

(5) È d'obbligo precisare che in questo commento le espressioni usi civici, beni civici, beni collettivi, vengono usate come sinonimi.

2. Per dare conto delle novità contenute nella sent. n. 113/18, è opportuno richiamare brevemente due aspetti centrali della materia.

In primo luogo, si deve ricordare che la l. n. 1766 del 1927 (sul riordinamento degli usi civici nel Regno) e il r.d. n. 332 del 1928 (regolamento di esecuzione della l. n. 1766) hanno disciplinato le attività (amministrative e giurisdizionali) volte a sistemare gli usi civici. Si tratta, tra l'altro, della liquidazione dei diritti *in re aliena*, dell'assegnazione a categoria di quelli *in re propria* (con conseguente quotizzazioni dei beni con destinazione agricola e sottoposizione alla legislazione forestale di quelli con destinazione boschiva e pascoliva), delle legittimazioni delle occupazioni dei terreni a vocazione agricola, delle alienazioni e dei mutamenti della destinazione d'uso di quelli utilizzabili come bosco o come pascolo (6). Con il d.P.R. n. 11 del 1972 e con il d.P.R. n. 616 del 1977, in base al c.d. "principio del parallelismo" (art. 117 e 118 Cost. prec. formulazione), la maggior parte delle funzioni amministrative relative agli usi civici sono state trasferite alle regioni in quanto rientranti nelle materie agricoltura e foreste, all'epoca parte della competenza legislativa regionale concorrente. In conseguenza, si è spesso ritenuto che la l. n. 1766/27 e il r.d. n. 332/28 contenessero i principi fondamentali in materia di beni collettivi. Ad esempio, la Corte ha ritenuto legittima una legge della regione Abruzzo che regola una forma di sdemanializzazione (la c.d. sclassificazione) (7) non contemplata dalla legge del '27, ma comunque conforme ai principi generali da essa desumibili (8).

L'aspetto critico di questa costruzione è dato dal fatto che per la dottrina prevalente (9), la giurisprudenza (10) e la stessa Corte (11), gli usi civici sono diritti di natura dominicale. Si avevano, in altri termini, diritti di proprietà la cui regolamentazione era di fatto rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario. È certamente vero che la Corte ha avuto modo di sottolineare che la legislazione regionale sugli usi civici non può interferire con la "disciplina dei diritti soggettivi" (12); essendo però precisazioni quasi incidentali, esse non hanno fatto chiarezza sui limiti esatti delle competenze normative delle regioni in questo ambito.

In secondo luogo, come noto, la Corte, a seguito della l. n. 431 del 1985 (sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale), ha molto insistito sul valore paesaggistico delle "aree assegnate alle università agrarie" e

(6) Cfr. per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983, 387 ss.; M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII; L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *D. disc. pubbl.*, vol. XV, IV ed., 2000, 589 s.

(7) Art. 10 l. reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche.

(8) Sent. n. 511 del 1991, in questa *Rivista* 1991, 4069; cfr. anche la nota di F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni*, in *Giust. civ.* 1992, 1167 ss.

(9) Cfr. l'ampia discussione contenuta in V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 263 ss.; in senso contrario si veda ad esempio U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.* 2006, 616 ss.

(10) Es. Cass. civ., sez. un., 28 maggio 1955, n. 1657.

(11) Es. sent. n. 391 del 1989, in questa *Rivista* 1989, I, 1776; sent. n. 430 del 1990, in questa *Rivista* 1990, 2570.

(12) Sent. n. 391 del 1989.

delle “zone gravate da usi civici”. In questo caso, il vincolo prescinde dai caratteri fisici della cosa, essendo invece giustificato unicamente dalla natura collettiva del diritto che sulla cosa stessa viene esercitato (13). Secondo la Corte, «(...) la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale”» (14).

Le conseguenze di questa costruzione sono numerose: ad esempio, essa è stata posta a fondamento (della permanenza) dei poteri d’iniziativa d’ufficio in capo ai commissari per gli usi civici (15). Ma soprattutto essa radica la competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. s), legittimando altresì l’esercizio delle attribuzioni amministrative statali relative alla protezione e alla pianificazione del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004).

Con la sent. n. 113 del 2018 la Corte è intervenuta in modo assai incisivo su entrambi questi aspetti.

3. Il primo argomento da segnalare riguarda l’iscrizione del “regime dominicale degli usi civici” alla materia “ordinamento civile”. Si tratta di un’affermazione del tutto innovativa. In particolare, per la Corte, le regioni a statuto ordinario non possono — neanche a seguito delle modifiche Titolo V della Parte II della Costituzione — dettare norme circa «la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche».

Il presupposto è che «l’individuazione della natura pubblica o privata dei beni» appartiene all’“ordinamento civile”» (16). Ne consegue che rientra sicuramente nella competenza legislativa statale esclusiva la disciplina dell’estinzione e dell’alienazione dei beni collettivi. Si tratta, in altri termini, degli elementi essenziali dei diritti d’uso civile (17) e cioè dei caratteri dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e dell’imprescrittibilità. Su questa conclusione non si può che concordare, vieppiù se si considera che l’art. 3, comma 3, l. n. 168/2017, ha di recente ribadito che il

(13) V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*, cit., 340.

(14) Sent. n. 46 del 1995, in questa *Rivista* 1995, 413.

(15) Cfr. sent. n. 345 del 1997, in questa *Rivista* 1997, 3390 con nota di F.G. SCOCA (*Usi civici e irragionevolezza regionale*); sent. n. 46 del 1995; sent. n. 133 del 1993, in questa *Rivista* 1993, 1072.

(16) In precedenza, sent. n. 228 del 2016, in questa *Rivista* 2016, 1804, con nota di M. ESPOSITO, *Pubblico e privato nella disciplina giuridica delle cave*. Circa la materia “ordinamento civile”, cfr. es. 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 questa *Rivista* 2013, 2335; G. ALPA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale. Un aggiornamento sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Vita not.* 2009, 1279; A.M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna 2008; C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile: materia o limite?*, in *federalismi.it* 22/2006; S. GIOVA, *«Ordinamento civile» e diritto privato regionale*, Napoli 2008; E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005.

(17) Si veda per tutti V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*, cit., 295 ss.

regime giuridico dei beni collettivi resta, appunto, «quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttibilità (...)» (18).

La decisione annotata è ricca di conseguenze. Per la Corte, infatti, «un bene gravato da uso civico non può essere (...) oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla l. n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 (...)» (19), dovendosi anche escludere l'ammissibilità di ogni forma di sdemanializzazione di fatto. Al di là delle quotizzazioni (su cui cfr. par. 5), le modalità per trasformare il demanio civico in allodio possono allora essere solo l'alienazione e la legittimazione secondo quanto stabilito dalla legge del '27 e dal regolamento del '28. Procedimenti questi che — come si precisa nella stessa decisione — sono stati interpretati «con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria».

In estrema sintesi, l'alienazione si riferisce a beni con destinazione boschiva e pascoliva (e quindi non a quelli con destinazione agricola). Gli interessi pubblici che devono guidare gli enti gestori (e quelli chiamati a rilasciare le relative autorizzazioni) nelle scelte circa le vendite dei beni collettivi si devono rinvenire nella legislazione forestale (20) e ora anche in quella della tutela dell'ambiente e del paesaggio (cfr. par. 5) (21). La legittimazione delle occupazioni riguarda, invece, i terreni utilizzabili per fini agricoli e può essere assentita (dalla regione d'intesa con il Ministero dell'agricoltura) (22) in presenza delle condizioni previste dall'art. 9 della legge, ossia che l'occupatore abbia apportato migliorie sostanziali e permanenti, che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni, che l'occupazione duri almeno da dieci anni (23).

La decisione annotata esclude quindi che le regioni a statuto ordinario possano individuare forme di sdemanializzazione diverse da quelle ora richiamate (24). Ciò chiama in causa una serie di norme regionali, ad esempio

---

(18) Incidentalmente si può notare che anche le forme organizzativo/gestionali dei beni collettivi rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Del resto, già l'art. 3 l. n. 97 del 1994 (nuove disposizioni per le zone montane) ha attribuito ai soggetti gestori dei beni collettivi la personalità giuridica di diritto privato; la previsione è stata successivamente confermata (e rafforzata) dall'art. 1, comma 2, l. n. 168/2017 in forza del quale «gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria». In questo caso, la competenza statale si giustifica in considerazione del fatto che la disciplina della personalità giuridica (di diritto privato) rientra sicuramente nella materia “ordinamento civile”.

(19) Cfr. anche la sent. n. 178 del 2018.

(20) V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 387 ss.

(21) Detto per inciso, in base all'art. 41, comma 1, r.d. n. 332/28 possono essere alienati anche quei fondi che, per le loro esigue estensioni, non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge.

(22) Art. 66, comma 7, d.P.R. n. 616/1977, come integrata dalla l. n. 13 del 1991 (che esclude che l'approvazione delle legittimazioni debba avvenire con decreto del Presidente della Repubblica).

(23) Cfr. per tutti M.A. LORIZIO, *Usi civici*, cit., 12.

(24) Diversa è, in principio, la situazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, che hanno competenza legislativa esclusiva

quelle che contemplan la sclassificazione quando sia accertata la cessazione di fatto dei diritti della collettività (25). Alterando i caratteri tipici della proprietà collettiva (e in particolare quelli dell'inalienabilità e dell'imprescrittibilità), che sono riservati alla legislazione dello Stato, anche queste disposizioni regionali dovrebbero essere considerate incostituzionali (26).

La Corte si sofferma brevemente anche su un tema al quale si è già fatto riferimento: i d.P.R. n. 11/72 e n. 616/77 hanno trasferito solo le funzioni amministrative in materia di usi civici, mentre «(...) il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni», neanche dopo la riforma costituzionale del 2001. Il che vuol dire che le regioni si devono limitare a esercitare i poteri relativi alle alienazioni e alle legittimazioni previsti dalla legge del '27 e dal reg. del '28, non potendo invece dettare norme circa le condizioni sostanziali (27). La decisione non chiarisce però se le regioni stesse possano oggi dettare norme in questo ambito, eventualmente a quale titolo lo possano fare e quali spazi di manovra abbiano a disposizione. Insomma non si capisce che sorte debbano avere le leggi regionali che si occupano di legittimazioni e alienazioni (cfr. par. 6).

4. Diverso deve essere il discorso per quanto riguarda i modi di godimento dei beni in proprietà collettiva, che prendono corpo tipicamente in attività agricole o forestali; si tratta cioè di attività che rientrano in materie che da tempo sono assegnate alla competenza legislativa regionale.

---

(o primaria) in materia di usi civici: per la Provincia autonoma di Bolzano, cfr. sent. n. 87 del 1963; per la Regione autonoma della Sardegna, cfr. sent. n. 210 del 2014, in questa *Rivista* 2014, 3353, con nota di L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, nonché in *Le Regioni* 2014, 410, con nota di A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*. Tuttavia, sempre con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, si veda ora in senso decisamente più restrittivo la sent. 178 del 2018.

(25) Si vedano, ad esempio, l'art. 24 l. reg. Calabria 21 agosto 2007, n. 18 (norme in materia di usi civici), che disciplina gli effetti della cessazione definitiva dei diritti di uso civico; l'art. 171 l. reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31 (testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale), che prevede ipotesi di regolarizzazione diverse dalla legittimazione e dall'alienazione di cui all'art. 12 legge del '27; l'art. 8 l. reg. Molise 23 luglio 2002, n. 14 (usi civici e gestione delle terre civiche), che regola forme di sanatoria in caso di «di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione e la destinazione funzionale»; l'art. 7 l. reg. Veneto 22 luglio 1994, n. 31 (norme in materia di usi civici), che parimenti prevede forme di sclassificazione nel caso di terreni di uso civico che «hanno irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi per effetto di occupazioni abusive o di utilizzazioni improprie ormai consolidate». Per una disamina della legislazione regionale sugli usi civici, cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 130-170.

(26) Sent. n. 103 del 2017.

(27) Cfr. ora la sent. n. 178 del 2018: «la competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (...) e dal relativo regolamento di attuazione, nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione».

Del resto, come noto, la legge statale prevede, a regime, la conformazione del diritti delle popolazioni in vista della realizzazione degli interessi pubblici individuati dalla legislazione forestale (art. 12, comma 3, l. n. 1766) (28).

Sul punto si deve tenere presente anche un altro dato. Con riferimento alle aree naturali protette regionali, la Corte (prima del 2001) ha precisato che l'esigenza di tutela del paesaggio «legittima l'intervento della legislazione regionale nella definizione dei modi di godimento e dei limiti dei diritti di proprietà sui beni di interesse ecologico per assicurarne la funzione sociale (...) alla quale sono soggetti anche i demani civici considerati sotto l'aspetto privatistico dei diritti di godimento attribuiti ai singoli» (29). In altri termini, «per quanto attiene (...) alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito (...) delle materie indicate dall'art. 117» (30).

Più in particolare, secondo questa giurisprudenza, al pari di quanto accade per le altre forme di proprietà, le regioni non possono emanare norme che incidano «eccessivamente sul loro contenuto» e che siano sproporzionate all'interesse pubblico perseguito (31). Sembra allora ragionevole ritenere che queste statuizioni rimangano valide anche dopo la riforma costituzionale del 2001, operando in questo caso la materia "ordinamento civile" (e più specificamente la regola dell'effettività dell'esercizio del diritto collettivo) come un limite per la legislazione regionale e non invece come un "ambito" interamente riservato allo Stato (32). Dal che deriva una più ampia autonomia regionale.

Un cenno a parte merita il mutamento di destinazione d'uso (art. 41 reg.) (33), che però la sent. n. 113 non menziona a proposito dell'"ordinamento civile". L'istituto consente un'utilizzazione diversa da quella agrosilvo-pastorale del bene, che rimane comunque di proprietà collettiva; cessata la nuova destinazione, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure ne sarà conferita una nuova compatibile con la vocazione del bene stesso (34). Posto che non si ha qui una forma di sdemanializzazione, perché i diritti dominicali subiscono una limitazione temporanea, si può escludere che la relativa disciplina rientri in pieno nella materia "ordinamento civile". Al riguardo, si deve anche ricordare che, in base all'art. 3, comma 1, lett. b) n. 1 della l. n. 97/1994, le regioni, sentite le organizzazioni

---

(28) La norma recita: «i diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati ed esercitati in conformità del piano economico e degli articoli 130 e 135 del citato decreto, e non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 [ora 1021] del Codice civile»: cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 396 ss.

(29) Sent. n. 430 del 1990.

(30) Sent. n. 391 del 1989.

(31) Sent. n. 391 del 1989.

(32) Sull'ordinamento civile come ambito e come limite, cfr. per tutti G. ALPA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale*, cit., nonché C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile*, cit.

(33) Cfr. anche sent. n. 103 del 2017.

(34) Per ulteriori dettagli, si veda M.A. LORIZIO, *Usi civici*, cit., 10; cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 369 ss.

interessate, devono disciplinare, tra l'altro, «le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni» (35). Peraltro, la l. n. 168/2017, pur affermando che i beni collettivi devono mantenere in perpetuo una destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3), ribadisce che le regioni, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, devono dare attuazione all'art. 3, l. n. 97/1994 (art. 3, comma 7).

Tutto questo lascerebbe intendere che in questo caso le leggi regionali abbiano un margine di manovra più consistente (circa le nuove funzioni da imprimere al bene a beneficio della generalità degli abitanti), come del resto confermato anche dalla giurisprudenza della Cassazione (36). Si deve però segnalare che più di recente la Corte è nuovamente intervenuta sull'argomento, limitando l'autonomia regionale attraverso il collegamento tra mutamento di destinazione d'uso e pianificazione paesaggistica.

Ciò introduce il secondo ordine di novità contenuto nella decisione in commento.

5. La sentenza annotata, sviluppando la precedente giurisprudenza, effettua notevoli interventi ortopedici sulla l. n. 1766 e sul r.d. n. 332, che sono giustificati dalla valenza ambientale e paesaggistica dei beni collettivi riconosciuta dal legislatore sin dal 1985 (37).

In primo luogo, nella decisione si trovano importanti affermazioni sulla struttura dei procedimenti di sdemanializzazione e di mutamento di destinazione d'uso. In passato, la Corte aveva affermato che, ai fini dell'alienazione dei beni a destinazione pascoliva e forestale, è necessario acquisire anche le valutazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali che non sono assorbite nel provvedimento regionale di autorizzazione (38). Successivamente, ha precisato che il piano straordinario di accertamento demaniale della Regione Sardegna doveva essere trasmesso, prima dell'approvazione, ai competenti organi statali, per consentirgli di far valere «la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché (...) effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale» (39). Il principio è stato di recente ribadito sempre con riferimento alla legislazione sarda (40). La soluzione procedurale — che costituisce una declinazione del principio di leale collaborazione — è finalizzata a far convivere in modo armonico la competenza legislativa “primaria” in materia di usi civici della Regione Sardegna con quella dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

(35) Cfr. L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., 589 s.

(36) Es. Cass. civ., sez. II, 30 gennaio 2001, n. 1307, in *Foro it.* 2001, I, 3677.

(37) Sul che cfr. per tutti F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 253-269.

(38) Sent. n. 345 del 1997; sent. n. 310 del 2006, in *Le Regioni 2007*, 335 con nota di A. SIMONATI, *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione*.

(39) Sent. n. 210 del 2014.

(40) Sent. n. 103 del 2017.



La Corte ha portato ora a compimento questa giurisprudenza per le regioni statuto ordinario. In particolare nei procedimenti amministrativi preordinati alla legittimazione e all'alienazione «è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Il concetto viene poi ripetuto a proposito del mutamento di destinazione d'uso: nel caso in cui non sia possibile ripristinare la precedente destinazione, la nuova deve essere individuata, compatibilmente con la vocazione del bene, dalla regione e dal Ministero dell'ambiente (41). Tuttavia, in tempi più recenti la Corte ha formulato affermazioni più specifiche a questo proposito: «è (...) la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione (...), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e — solo in casi di particolare rilevanza — per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale (...). La *ratio* di tale regola è nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, *uti singuli et cives*, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata» (42).

Se ben si comprende la mutazione di destinazione d'uso — nonostante quanto disposto dall'art. 3, comma 7 della l. n. 168/2017 — non può più prescindere dalla previa approvazione del piano paesaggistico e a esso si deve conformare in pieno. La decisione non chiarisce però se anche il singolo atto che autorizza una nuova destinazione debba essere adottato d'intesa tra Stato e regione o se a tal fine sia sufficiente l'intesa generale relativa al piano paesaggistico (cfr. par. 6).

In ogni caso, le alienazioni e le legittimazioni (e forse anche i mutamenti di destinazione d'uso) possono ora essere disposti solo attraverso decisioni pluristrutturate che vedano cioè il coinvolgimento della regione e dello Stato. Sebbene la Corte non fornisca ulteriori indicazioni al riguardo, sembra plausibile che si debba trattare di un'intesa “in senso forte”, ossia di «atti a struttura necessariamente bilaterale». Del resto in un recente precedente si era parlato di «previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte» (43). Se è corretta questa interpretazione, la Regione non può unilateralmente superare l'eventuale dissenso del Ministero (44).

In proposito si deve sottolineare un aspetto di primaria importanza. A differenza del passato (45), nella decisione n. 113/18, la Corte menziona solo il Ministero dell'ambiente, tacendo invece di quello dei beni e delle attività

---

(41) In realtà analoga affermazione si trova nella sent. n. 103 del 2017.

(42) Sent. n. 178 del 2018.

(43) Sent. n. 103 del 2017; cfr. ora anche sent. n. 178 del 2018.

(44) Es. sent. n. 239 del 2013, in questa *Rivista* 2013, 3699; sent. n. 383 del 2005, in questa *Rivista* 2005, 3640.

(45) Es. sent. n. 347 del 1997; sent. n. 310 del 2006.

culturali (che è competente in materia di pianificazione del paesaggio) (46). La circostanza solleva alcune perplessità di fondo, in considerazione della centralità che la tutela del paesaggio assume nella giurisprudenza costituzionale e dell'assenza di specifici poteri amministrativi in materia di diritti collettivi attribuiti al Ministero dell'ambiente. A questo riguardo si deve però segnalare che nella camera di consiglio del 7 novembre 2018 la Corte ha rettificato la dec. n. 113/18, unitamente alle dec. n. 103/17 e n. 178/18, verosimilmente sostituendo il riferimento al Ministero dell'ambiente con quello al Ministero dei beni culturali.

Il secondo intervento ortopedico riguarda l'assegnazione a categoria e la c.d. quotizzazione. Come noto, la legge prevede la classificazione dei beni civici in due categorie: boschivi e pascolivi da un lato e a destinazione agricola dall'altro (artt. 11 e 13 ss., l. n. 1766). I secondi erano destinati a essere suddivisi in quote e a essere assegnati a titolo di enfiteusi a famiglie appartenenti alla collettività (con preferenza per quelle meno abbienti) (13 ss., l. n. 1766) (47). A questo proposito la Corte ha statuito, in primo luogo, che, coinvolgendo oramai gli interessi ambientali e paesaggistici la «conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso» ed essendo il vincolo paesaggistico operante a prescindere dall'assegnazione a categoria, tale atto amministrativo non è più necessario (48). In secondo luogo, nella decisione si stabilisce che la quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (ossia la trasformazione del demanio in allodio) (49), risulta oggi incompatibile con le esigenze di conservazione ambientale.

In definitiva, la Corte ha espunto dall'ordinamento gli istituti dell'assegnazione a categoria e della quotizzazione.

6. La materia degli usi civici, trasferita sin dal 1972 alle regioni a statuto ordinario, è stata progressivamente riaccentrata (con il contributo decisivo della Corte costituzionale), prima sulla base del collegamento con la tutela paesaggistica e ambientale e, con la sent. n. 113/18, anche in ragione del collegamento con l'«ordinamento civile». Nella stessa direzione va la l. n. 168/2017. Essa, da un lato, riconosce «i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» dotato di ampia autonomia (art. 1); dall'altro, ribadisce i valori naturale, paesaggistico e culturale degli usi civici, con tutte le conseguenze quanto alla competenza legislativa e amministrativa dello Stato. Le regioni (a statuto ordinario) sono menzionate una sola volta con riferimento all'attuazione dell'art. 3, l. n. 97/1994. In sostanza, il legislatore si è limitato a chiedere alle regioni di porre in essere adempimenti dovuti da oltre 20 anni.

L'assetto che si è venuto a determinare è dunque quello di un solido e articolato legame tra collettività titolari dei diritti e diversi organi dello

(46) Ma cfr. anche le decisioni n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017.

(47) Cfr. per tutti V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 369 ss.

(48) Sul ruolo dell'assegnazione a categoria nel sistema della l. n. 1766, cfr. M.A. LORIZIO, *Usi civici*, cit., 14 ss.

(49) Cfr. per tutti L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., 595 ss.

Stato (commissari per gli usi civici dotati di poteri d'ufficio, Ministeri dei beni culturali e dell'agricoltura) con la sensibile marginalizzazione delle regioni e la loro sottoposizione a forme piuttosto incisive di condizionamento. In altri termini, l'autonomia regionale è stata sacrificata in favore di quella dei "domini collettivi" e dell'effettività dei relativi diritti. La spiegazione sostanziale dell'accentramento risiede verosimilmente nell'incapacità di molte regioni — esposte alla pressione diversi tipi di interessi (urbanizzazione, sanatorie, infrastrutturazione) — di tutelare in modo adeguato questi patrimoni.

La consistenza, l'estensione e l'importanza (anche culturale) dei beni collettivi giustifica sicuramente una tutela così intensa. Resta però il dubbio di fondo che i principi e i dispositivi via via individuati dalla Corte si traducano in effettive e stabili prassi amministrative, soprattutto regionali. Un esempio può forse chiarire l'argomento. Come accennato, sin dal 1997 la Corte ha stabilito che, ai fini dell'alienazione dei beni collettivi, devono essere acquisite anche le valutazioni del Ministero dei beni culturali (50). Ebbene, né la legislazione regionale né quella statale, né altra fonte del diritto ha regolamentato (o quanto meno menzionato) questo passaggio procedurale (51). Il che lascia presumere che normalmente la valutazione ministeriale non venga richiesta.

La decisione annotata ha incrementato in modo notevole il livello di protezione dei beni collettivi. Nel contempo, come visto, essa genera notevoli incertezze applicative che, se non risolte, ne potrebbero vanificare la portata. Di qui l'urgente necessità di una legge statale che chiarisca alcuni aspetti della materia.

Al riguardo si potrebbe innanzitutto ipotizzare un intervento minimale in base al quale tutti gli atti amministrativi delle regioni che abbiano ad oggetto diritti collettivi vadano assunti d'intesa con il Ministero dei beni culturali. Ciò dovrebbe assicurare l'adempimento da parte delle regioni degli obblighi derivanti dalla sentenza in commento. Appare tuttavia più auspicabile una legge dello Stato con contenuti più specifici che affronti in modo analitico almeno quattro problemi.

In primo luogo, andrebbe chiarito il rapporto tra legislazione esclusiva dello Stato e funzioni amministrative regionali in materia di proprietà collettive. In altri termini, la legge dello Stato dovrebbe stabilire se, a che titolo, ed entro quali limiti, le regioni a statuto ordinario possano disciplinare le funzioni amministrative in materia di alienazione e legittimazione di beni collettivi. Dato che, come detto, la competenza legislativa regionale si scontra qui con quella esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e che sarebbe tuttavia antistorico privare le regioni di ogni potestà normativa a questo riguardo, la soluzione più conforme all'attuale assetto costituzionale sembra essere quella della delega delle funzioni regolamentari in base all'art.

---

(50) Sent. n. 345 del 1997.

(51) Ciò a partire dalla regione Abruzzo che aveva emanato la legge poi dichiarata incostituzionale.

117, comma 6 Cost. (52). In tal modo, le regioni stesse potrebbero, nell'ambito di un quadro di regole unitarie, dettare norme, ad esempio, sull'organizzazione dei singoli procedimenti e sugli organi regionali competenti ad assumere le diverse determinazioni.

In secondo luogo, andrebbe precisata la struttura degli atti di concerto (*recte*: intese) tra regione e Stato per quanto riguarda le procedure di legittimazione, alienazione e mutamento di destinazione d'uso. Ma soprattutto dovrebbero essere individuati i ministeri competenti a intervenire (53).

In terzo luogo, andrebbero specificati i rapporti tra mutamento di destinazione d'uso (anche alla luce dell'art. 3, comma 1, lett. b n. 1 della l. n. 94/97 e dell'art. 3, comma 7 della n. 168/17) e piano paesaggistico, chiarendo in particolare se il concerto sia necessario in tutti i casi e quindi anche in presenza di un piano paesaggistico approvato, conformemente all'art. 143 del d.lgs. n. 42/04 (ossia attraverso l'intesa tra Stato e regione).

Infine, dovrebbe essere oggetto di una disciplina puntuale l'eliminazione dall'ordinamento delle quotizzazioni, se non altro con riguardo alle concessioni enfiteutiche ancora in essere.

In definitiva, gli interventi della Corte costituzionale in questo ambito sono certamente condivisibili. Tuttavia, per evitare che essi abbiano l'effetto di una *vox clamantis in deserto* o, peggio, che rendano ancora più confusa e incerta la situazione, è oramai improcrastinabile l'approvazione di una legge statale che aggiorni, puntualizzi, stabilizzi (e, dove necessario, semplifichi) la disciplina di questa complessa e affascinante materia.

LUCA DE LUCIA

---

(52) Sulla potestà regolamentare delegata alle regioni, cfr. per tutti G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.* 2002, 417 ss., spec. 473 ss.; nonché A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.* 2001, V, 209 ss.

(53) Si ricordi che oggi l'approvazione delle legittimazioni deve avvenire d'intesa tra la regione e il Ministero dell'agricoltura.