

Vincenzo Cerulli Irelli

---

**"USI CIVICI" E "PROPRIETÀ  
COLLETTIVA": PRINCIPI DELLA  
DISCIPLINA E QUESTIONI  
IRRISOLTE (BREVI OSSERVAZIONI)**

---

Estratto

SENTENZA (6 ottobre 2021) 2 dicembre 2021 n. 228 — Pres. Coraggio — Red. Amoroso — Pres. Cons. ministri — Regione Abruzzo.

**[88/144] Abruzzo - Demanio e patrimonio - Usi civici - Introduzione di criteri per l'assegnazione delle terre civiche di pascolo prioritariamente ai cittadini del Comune o della frazione del Comune e dell'ente gestore - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 2, 3 e 117, commi 1 e 2, lett. e ed l; TFUE, artt. 101 e 102; l. 20 novembre 2017, n. 168, art. 1; l. reg. Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, art. 9, comma 1, lett. c, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lett. a, b, ce d, all'art. 16 l. reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25).

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, lett. c), l. reg. Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lett. a), b), c) e d), all'art. 16 l. reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative». La norma regionale impugnata, nell'attribuire un diritto di priorità ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevedendo che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi, lede l'esigenza sottesa al principio di uguaglianza, in relazione alla quale trova fondamento l'attribuzione alla*

*potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile», di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Essa, infatti, interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, che prevedono l'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale (sentt. nn. 391 del 1989, 430 del 1990, 133 del 1993, 46 del 1995, 345 del 1997, 210 del 2014, 228 del 2016, 103 del 2017, 113, 178 del 2018, 71 del 2020, 75 del 2021) (1).*

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 c), lettere a), b), c) e d) (*recte*: comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-11 giugno 2020, depositato in cancelleria il 12 giugno 2020, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

**RITEINUTO IN FATTO.** — 1. Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 c), lettere a), b), c) e d) (*recte*: art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche — Esercizio delle funzioni amministrative), per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione, il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

2. La disposizione regionale impugnata, rubricata «Disposizioni urgenti in materia di agricoltura e zootecnia», inserendo un nuovo comma (il comma 3-bis) all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, ha introdotto nuovi criteri ai fini dell'assegnazione dell'uso civico di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori delle terre civiche a destinazione pascoliva, stabilendo che: a) le terre civiche siano conferite, anche con durata pluriennale, «prioritariamente» ai soggetti di cui all'art. 26 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), iscritti nel registro della popolazione residente da almeno dieci anni che abbiano un'azienda con presenza zootecnica, ricoveri per stabulazione invernale e codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o ai Comuni limitrofi; *b*) nel caso in cui l'azienda assuma la forma giuridica di società di persone o società di capitali, i predetti requisiti devono essere posseduti dalla totalità dei soci nel caso di società di persone e da almeno due terzi delle quote societarie nel caso di società di capitali; il codice aziendale di stalla deve essere unico, attribuito alla forma giuridica conferitaria e ricomprendere l'intera consistenza zootecnica; *c*) ai soggetti titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per UBA; *d*) soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, in caso di eccedenza l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, poi a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione e, successivamente, ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

2.1. Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata determinerebbe «una limitazione evidente di natura non transitoria bensì permanente» dei diritti di uso civico, tra l'altro senza alcuna attinenza con le misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica e con la natura transitoria della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

In particolare, dopo aver ricordato che la materia dei «domini collettivi» ha una molteplice dimensione (personalista, pluralista, comune, solidarista, collettiva, civica, cooperativa, territoriale, frazionale, sussidiaria, storica, giuridica, politica, sociale, comparata, urbanistica, turistica, forestale, archeologica, etnologica, antropologica, culturale), la difesa statale ha osservato che la norma regionale comporta una distorsione dell'istituto così come disciplinato dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), il cui art. 1 riconosce i «domini collettivi», comunque denominati, come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», in attuazione dell'art. 2 Cost., e dunque quale espressione di diritti fondamentali storici di cui la persona gode sia come soggetto singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, dal che deriverebbe anzitutto una «potenziale» violazione del citato parametro costituzionale.

La legge n. 168 del 2017 — ha continuato il ricorrente — oltre a riconoscere la natura dei domini collettivi come ordinamento primario delle comunità originarie, ne detta anche la disciplina: da un lato riconoscendo, agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti, capacità di autonormazione per l'amministrazione oggettiva e soggettiva, vincolata e discrezionale, nonché capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come proprietà intergenerazionale (art. 1, comma 1, lettere *b* e *c*); dall'altro lato tutelando i diritti dei cittadini di uso e gestione delle terre di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano (anche nelle forme delle comunioni familiari vigenti nei territori montani), quali diritti caratterizzati dal concorso delle seguenti condizioni: *a*) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; *b*) essere riservati ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo (art. 2, commi 2 e 3).

Si tratterebbe, dunque, di «diritti fondamentali» o meglio di «diritti storici riconosciuti», attribuiti ad ogni persona in quanto membro di una collettività, sicché l'introduzione di un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre (in contrasto con il principio per cui «ogni *civis*, in quanto appartenente ad una determinata collettività, è legittimato ed ha il diritto di poter godere dei suddetti diritti») determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost.

Ancora, nell'introdurre «condizioni limitanti del diritto all'uso civico da parte degli utenti non previste dalla normativa statale», la norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., norma, quest'ultima, che stabilisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», materia in cui pacificamente rientrerebbe la disciplina della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre civiche, attualmente contenuta nella legge n. 168 del 2017.

La norma impugnata, infine, nello stabilire che per i titolari del diritto di priorità può essere assicurata una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 UBA immessa al pascolo (e nel prevedere che il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per UBA), porrebbe i beneficiari in posizione di vantaggio concorrenziale rispetto agli altri allevatori (i quali non godrebbero del predetto calmierato sul prezzo del foraggio), così ponendosi in contrasto con gli artt. 101 e 102 TFUE (che fissano il principio della parità di concorrenza tra gli operatori economici) e, per loro tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), nonché, infine, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che pone la «tutela della concorrenza» tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva statale.

3. Con atto depositato il 20 luglio 2020, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo una declaratoria di inammissibilità o di infondatezza, sul rilievo che la disposizione non avrebbe previsto limitazioni dei diritti di uso civico come disciplinati dalla legislazione statale, ma, anzi, proprio in funzione di specificare e rafforzare i principi, temporale e spaziale, da questa previsti (che subordinano l'esercizio dei diritti alla normale continuità dello sfruttamento del fondo e all'appartenenza alla comunità: art. 2 della legge n. 168 del 2017), si sarebbe limitata a prevedere criteri di priorità per il conferimento delle terre collettive ad utilizzazione pascoliva, legati alla lunga durata della residenza (almeno decennale) e al collegamento dell'azienda con il territorio comunale o dei Comuni limitrofi.

Il rilievo che la disposizione regionale non incide sul regime delle terre collettive e dei diritti di uso civico (limitandosi a definire criteri di priorità per l'utilizzo delle prime e per l'esercizio dei secondi) escluderebbe, inoltre, secondo la Regione, la possibilità di fare applicazione, nella presente vicenda, dei principi affermati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di usi civici, poiché tali pronunce avevano ad oggetto norme volte a sottrarre i beni collettivi alla loro destinazione (attraverso l'alienazione, la permuta, la sclassificazione e la sdemanializzazione), incidendo illegittimamente sui principi inderogabili che li governano, consistenti nella inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, nonché nella perpetuità della loro destinazione silvo-agro-pastorale.

La difesa regionale ha osservato, infine, che la disposizione impugnata, essendo piuttosto diretta a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti al conferimento delle terre civiche e il controllo sulla loro gestione, potrebbe essere ricondotta alla competenza residuale regionale in materia di «agricoltura».

\* \* \*

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 *c*), lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) (*recte*: art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche — Esercizio delle funzioni amministrative), per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione, il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera *b*), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.; questioni separate e da definire con distinta decisione.

2. L'art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, modificando l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introduce criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti: *a*) iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; *b*) azienda con presenza zootecnica; *c*) ricoveri per stabulazione invernale; *d*) codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi.

Questi requisiti, ove l'impresa assuma la forma giuridica di società, devono essere posseduti da tutti i soci, se si tratti di società di persone, o almeno da due terzi delle quote, se si tratti di società di capitali.

Ai titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; inoltre, il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per ognuna delle predette unità.

Solo dopo che sia stata soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, e solo in caso di eccedenza delle terre pascolive, l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

3. Secondo il ricorrente, l'illustrata norma regionale determinerebbe, in primo luogo, una «potenziale» violazione dell'art. 2 Cost., in quanto, concretando una distorsione dell'istituto di uso civico così come disciplinato dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), il cui art. 1 riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, limiterebbe l'esercizio di un diritto fondamentale storico attribuito alla persona nell'ambito di una formazione sociale in cui si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la norma regionale impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost., poiché, attraverso la predetta distorsione dell'istituto, introdurrebbe indebitamente un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre o, in altre parole, «condizioni limitanti» a carico di taluni cittadini ed in favore di altri, in funzione dell'esercizio del diritto, non previste dalla normativa statale e in contrasto con il carattere del diritto stesso quale diritto, di uso e gestione delle terre di collettivo godimento, riconosciuto ad ogni *civis* «in quanto appartenente ad una determinata collettività».

In terzo luogo, la norma impugnata, non limitandosi alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici, ma spingendosi ad incidere sul regime della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre collettive (area di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nella materia dell'«ordinamento civile»), si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In quarto luogo, infine, ponendo delle condizioni di favore per taluni allevatori a discapito di altri, non solo in funzione dell'assegnazione delle terre civiche ma anche in funzione del pagamento del canone annuale, la norma censurata violerebbe gli artt. 101 e 102 TFUE (che prevedono il principio della parità di concorrenza tra operatori economici), nonché, per loro tramite, l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario), e infine, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

4. All'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale giova premettere il quadro normativo di riferimento, soprattutto quanto alla ricognizione dei caratteri del diritto di uso civico e di dominio collettivo.

Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766, recante «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» di conversione del regio decreto n. 751 del 1924).

4.1. Innanzi tutto deve considerarsi che dalla nuova legge — e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell'istituto — emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiarie e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigitico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma

anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ciò costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza.

Il legislatore ha recepito gli orientamenti costantemente espressi da questa Corte, che ha evidenziato la sussistenza di «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 46 del 1995).

Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, soprattutto dall'art. 1 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), disposizione poi replicata dall'art. 142, comma 1, lettera *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), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

La sovrapposizione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio, introdotta dalla legge n. 431 del 1985, si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto essi 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; nello stesso senso, sentenze n. 345 del 1997 e n. 133 del 1993).

Più recentemente questa Corte ha affermato 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).

Le istanze di conservazione e valorizzazione delle forme di godimento fondiario collettivo, derivanti dalla loro strumentalità alla salvaguardia di valori e interessi costituzionalmente rilevanti, sono state tradotte dalla nuova legge n. 168 del 2017 in enunciati di principio proclamati nell'art. 2, ove si afferma che la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; componenti stabili del sistema ambientale; basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

La consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi — che, per altro verso, chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenza n. 103 del 2017), oltre quella in materia di «ordinamento civile» di cui si dirà oltre (ai punti 5 e seguenti) — è ora chiaramente affermata dalla stessa legge n. 168 del 2017, nella parte in cui — nell'enunciare che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l'altro, dell'art. 9 Cost. (sentenza n. 71 del 2020) — stabilisce che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio



ed aggiunge che «[t]ale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 6).

Inoltre la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni.

4.2. Dalla legge n. 168 del 2017 emerge la nozione di «dominio collettivo» — termine peraltro non ignoto anche alla legislazione dell'epoca, che vi faceva riferimento nella cosiddetta legge forestale (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani») — come diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano. Nel recente riassetto della materia forestale ritornano le categorie della proprietà collettiva e degli usi civici (art. 10, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»).

Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all'art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017).

Questi caratteri concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni.

4.2.1. Con riguardo ai soggetti, occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività.

Già prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (*uti singuli e uti cives*) ai quali, in base all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all'aggregato degli utenti, dall'altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all'ente esponenziale degli interessi di quell'aggregato (Comune o associazione degli utenti); poteri esercitati dai Comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, dalle amministrazioni separate dei Comuni, che convivevano con forme associative di diritto privato di origine consuetudinaria, quali le comunioni familiari dei territori montani.

La legge n. 168 del 2017 ha confermato questo assetto quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali.

La progressiva evoluzione da una prospettiva meramente liquidatoria a quella mirata soprattutto alla conservazione e valorizzazione degli usi civici e dei domini collettivi ha indotto il legislatore del 2017 ad introdurre significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva.

Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1).

Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione (art. 1, comma 1, lettera b), che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato *ab immemorabile* (art. 3, comma 5).

Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica (art. 1, comma 1, lettera c), la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come «comproprietà intergenerazionale», cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene.

Inoltre — diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) — la nuova legge attribuisce ai Comuni stessi un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, comma 4). La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 fa menzione espressa delle comunioni familiari montane già riconosciute dalle leggi sulla montagna, per affermare che esse «continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini» (art. 2, comma 2, secondo periodo), non diversamente da altre forme associative volte alla gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti all'ordinamento dello Stato.

4.2.2. Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, deve rilevarsi che il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia *inter vivos* che *mortis causa*), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità.

La regola generale, desumibile dalla legge n. 1766 del 1927, rimane quella per cui un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione o di liquidazione al di fuori delle ipotesi tassative contemplate dalla legge stessa e dal regolamento dettato per la sua esecuzione (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»). Questa Corte ha affermato che «la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività» (sentenza n. 103 del 2017).

Tale regola non ha subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, la quale espressamente prevede che il regime giuridico dei beni

collettivi «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

Il regime è stato reso, anzi, ancor più rigido dalla disposizione secondo cui «[c]on l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» (art. 3, comma 6).

4.2.3. Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è stato più volte evidenziato da questa Corte (sentenze n. 113 del 2018, n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989) che ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la "realità" (si tratta di un potere immediato e diretto sulla *res*), l'"assolutezza" (il diritto può essere fatto valere *erga omnes*) e l'"inerenza" (il diritto grava direttamente sul bene).

Sotto il profilo della struttura di tali situazioni soggettive, il diritto di proprietà collettiva implica una situazione giuridica di godimento preesistente allo Stato italiano, esercitata con caratteri di normalità e non di eccezionalità, avente ad oggetto lo sfruttamento di un fondo (art. 2, commi 2 e 3, lettera *a*, della legge n. 168 del 2017) e connotato dal carattere "congiunto" e "riservato" dell'uso.

Da una parte i membri di una certa collettività «insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva» (art. 1, comma 1, lettera *d*, della legge n. 168 del 2017). Tale carattere congiunto dell'uso sta a significare che i terreni sono aperti al godimento promiscuo di tutti gli appartenenti alla collettività, come del resto era già previsto dall'art. 26 della legge n. 1766 del 1927 con riguardo ai terreni dei demani civici. Sicché, in ragione di ciò, la proprietà collettiva si qualifica come comunione senza quote, in quanto, a differenza della comunione ordinaria, per un verso, il diritto di ogni comunista non è limitato ad una frazione o quota del bene comune; per altro verso, l'uso degli altri comunisti non trova limite nella quota o frazione di ciascuno.

D'altra parte l'uso "riservato" consiste in ciò che, «salvo diversa decisione dell'ente collettivo», la comunità ha diritto di escludere dal godimento promiscuo coloro che non ne fanno parte (art. 2, comma 3, lettera *b*, della legge n. 168 del 2017). Il carattere riservato dell'uso costituisce un riflesso nella natura reale del diritto che può essere rivendicato *erga omnes* tanto dai singoli che dalla comunità.

5. Tutto ciò premesso quanto ai caratteri strutturali e funzionali degli usi civici e dei domini collettivi, possono ora essere deliberate nel merito le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti dell'art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988.

6. Sotto il profilo della denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la questione è fondata.

7. Si è già evidenziato che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), un diritto soggettivo dominicale,

che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell'istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021).

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi.

Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono — come già sopra rilevato — gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

A tali enti — dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 — sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali.

8. Più specificamente, nella fattispecie in esame, la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio, non ricade quindi nella competenza del legislatore regionale.

Destituito di fondamento è, in particolare, l'assunto della difesa resistente secondo cui non potrebbero essere estesi, alla presente fattispecie, i principi affermati da questa Corte nelle pronunce con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le diverse norme regionali che prevedevano la "sdemanializzazione" dei beni gravati da usi civici al di fuori delle ipotesi contemplate dalla legge statale e in contrasto con le previsioni di questa.

È vero, infatti che, diversamente da altre norme regionali, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) (sentenze n. 71 del 2020 e n. 113 del 2018) o lettera s) (sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014), Cost., la disposizione oggetto dell'odierna impugnativa non introduce alcuna fattispecie estintiva dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, ma incide, piuttosto, sull'esercizio del diritto di proprietà collettiva da parte dei soggetti che ne sono titolari.

Vi è però che, attraverso l'attribuzione dell'illustrato diritto di priorità, la norma regionale viola in modo non meno incisivo il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, dal momento che la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» — oltre a non consentire al legislatore regionale di incidere sul regime giuridico dei beni oggetto di un diritto dominicale — preclude, prima ancora, allo stesso, di intervenire sulla titolarità e sull'esercizio di quel diritto, regolandone il contenuto e i limiti.

Le norme regionali oggetto delle precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale incidono sulla titolarità e sull'esercizio del diritto di uso civico attraverso la modificazione del regime giuridico dei beni che ne formavano oggetto con l'indebita previsione di ipotesi di alienazione o comunque di mutamento di destinazione dei beni civici, diverse da quelle previste con legge statale. Al riguardo, sia la sentenza n. 113 del 2018 sia la sentenza n. 71 del 2020 avevano evidenziato che l'indebita invasione della competenza statale si realizzava nel momento in cui, attraverso la modifica del regime giuridico dei beni, si determinava, come conseguenza, una disciplina differenziata e limitativa (rispetto a quella statale) della titolarità e dell'esercizio del diritto di proprietà collettiva.

Anche nella presente fattispecie, la norma impugnata incide in modo non meno diretto sulla disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto (privandone i membri della collettività territoriale che non sono in possesso dei requisiti da essa previsti) nella misura in cui limita i predetti membri nella concreta facoltà di godimento dei terreni collettivi, che potrà dispiegarsi solo dopo essere state soddisfatte le richieste di coloro ai quali è attribuito (dalla norma censurata) il diritto di priorità e solo in caso di eccedenza dei detti terreni.

L'invasione della disciplina riservata alla competenza legislativa dello Stato emerge proprio in ragione della diretta limitazione del diritto di uso civico della collettività, operata dalla norma impugnata mediante il conferimento del contrario diritto di priorità d'uso a determinati soggetti a scapito di altri.

Questa limitazione si realizzerebbe non solo nell'ipotesi in cui le risorse pascolive risultassero limitate, ma anche nella (pur auspicabile) ipotesi di eccedenza dei terreni. Anche in questa ipotesi, infatti, resterebbe comunque preclusa la possibilità alla collettività complessivamente considerata e ai suoi membri (*uti singuli e uti cives*) di sfruttare quelle parti del fondo pascolivo concesso in uso esclusivo ai titolari del diritto di priorità indebitamente attribuito dalla legge regionale, in violazione della

regola consuetudinaria recepita dalla normativa statale interposta, che configura le terre civiche quale patrimonio indiviso assoggettato al godimento promiscuo di tutti i componenti della comunità.

Ciò non esclude che un'utilizzazione modulare dei terreni pascolivi, su cui insistono diritti di uso civico e di proprietà collettiva, possa essere prevista e regolamentata dagli enti esponenziali, di cui si è sopra detto (in particolare sub punto 4.2.1.), o, in loro mancanza, dai Comuni in regime di amministrazione separata, nei limiti di compatibilità con la vocazione di tali assetti fondiari al godimento collettivo da parte delle comunità originarie.

9. In definitiva — come questa Corte ha già osservato (sentenza n. 113 del 2018) — sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono state trasferite, a queste ultime, le funzioni amministrative (il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, recante «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 il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Il previgente art. 117 Cost. — nella versione antecedente alla citata riforma costituzionale — non consentiva alle Regioni, nella materia «agricoltura e foreste», di dettare con legge la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, dall'altro lato giustificava, tuttavia, il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative (art. 118 Cost., vecchio testo), nonché l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti (sentenza n. 113 del 2018).

In tale contesto costituzionale, pertanto, non solo trovava fondamento l'ampio trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate da organi dello Stato, ivi comprese le competenze attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge n. 1766 del 1927 (art. 66, quinto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), ma si spiegava anche la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l'esercizio di tali funzioni amministrative, pur restando esclusa la possibilità di incidere sulla titolarità soggettiva e sul contenuto oggettivo del diritto dominicale, nonché sul regime giuridico dei beni.

Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, di cui si è detto sopra, la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia «ordinamento civile» ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 prevede, con norma di carattere transitorio (art. 3, comma 7), che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite nella disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi incluse le comunioni familiari montane. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

10. Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del

1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative»*

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 28 dell'8 luglio 2020, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1) Sullo stralcio delle censure (non omogenee) concernenti più disposizioni del medesimo testo, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 252 del 2017. Poi, cfr. sentt. nn. 56, 66, 69, 71, 74, 75, 78, 79, 87, 94, 98, 101, 103 e 152 del 2018; 74, 83, 86 e 112 del 2019; 174 del 2020; 58, 79, 82, 106 e 131 del 2021.

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. 175 del 2019. Poi, cfr. sentt. nn. 178, 192, 198, 236, 248, 285 e 290 del 2019; 5, 25, 43, 53, 71, 108, 119, 126, 128, 131, 159, 170, 174, 177, 187, 189, 194, 200, 227, 244, 250, 251, 257 e 273 del 2020; 11, 20, 22, 25, 36, 42, 101, 138, 154, 167, 176, 195, 201 e 212 del 2021.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un'osservazione dei proff. Vincenzo Cerulli Irelli e Fabrizio Politi.

**“Usi civici” e “proprietà collettiva”: principi della disciplina e questioni irrisolte (breve osservazioni).**

1. La materia che denominiamo “usi civici e proprietà collettiva” è stata oggetto di molteplici sentenze della Corte, l'ultima della quali, che si annota, si può dire riassume gli esiti di questa importante giurisprudenza, e ci consente di delineare brevemente i tratti salienti della disciplina della materia stessa.

Le due nozioni che la identificano sono accomunate dalla natura dei diritti che esse nascondono. Si tratta di diritti collettivi, cioè appartenenti ad una comunità di abitanti, come insieme di persone legate da vincolo di incolato o da altri vincoli associativi (come l'esercizio continuato nel tempo e trasmesso nel succedersi delle generazioni, di determinate arti o mestieri). La comunità non si identifica in alcuna forma associativa prevista dal codice e dalle leggi civili (né con la comunione civilistica). I membri della stessa lo sono non per propria autonoma scelta individuale, ma per il fatto (si direbbe “politico”) che della comunità fanno parte, per essere residenti nel luogo, per essere discendenti dei precedenti membri della comunità o per altri fattori

stabiliti da leggi antiche, statuti e consuetudini che la legge dello Stato riconosce e fa proprie (1).

“Usi civici” designano questi diritti come diritti d’uso (il cui contenuto si diversifica a seconda degli statuti e delle consuetudini in vigore nelle diverse comunità) di beni (cose in senso giuridico) immobili (prevalentemente terre agricole nonché boschive e pascolive) appartenenti a soggetti esterni alla comunità (privati o pubblici che siano) nonché su beni appartenenti alla comunità stessa attraverso il suo ente esponenziale, il Comune, l’Amministrazione Separata frazionale, l’Associazione agraria, adesso il Dominio collettivo (2). In questo secondo caso, sulla base della giurisprudenza ormai consolidata delle Corti (subito *infra*) nonché secondo l’ultima legge intervenuta nella materia (l. 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi) i diritti della comunità si identificano come diritti dominicali (in *re propria*); dato questo, del tutto incerto sulla base della c.d. legge usi civici, che per lungo tempo è stata il principale testo normativo della materia (l. 16 giugno 1927 n. 1766, Reg. appr. r.d. 26 febbraio 1928, n. 332). Da ciò, “proprietà collettiva”. Appare quindi corretto l’uso invalso più di recente, che delimita la nozione di “usi civici” (che pur conserva un significato euristico e tradizionale a comprendere l’intera materia) ai diritti d’uso esercitati su beni altrui (*jura in re aliena*) e la dizione di “proprietà collettiva” ai diritti esercitati su “beni propri” (cioè della comunità di appartenenza) e allo stesso tempo il titolo dominicale comunitario (3).

---

(1) In questa breve nota non è possibile affrontare una tematica così articolata e complessa (anche sul piano storico). Per la mia impostazione, rinvio a *Apprendere per laudo. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni Fiorentini*, XLV, Milano 2016, 295. Più di recente, *Il Saggio. Usi civici e proprietà collettiva*, in *Diritto pubblico della “proprietà” e dei “beni”*, Torino 2022. Il riconoscimento da parte della legge dello Stato del diritto statutario e consuetudinario delle comunità, si trova già nelle “leggi sulla montagna”, a partire dalla l. 25 luglio 1952, n. 991 (*infra*, nota 9) circa il diritto delle stesse di godere e amministrare i beni “in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore” (allo Stato italiano). La recente l. 20 novembre 2017, n. 168, sui domini collettivi, riconosce “l’ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” e la loro “capacità di autonormazione”, con il solo limite (ovvio) del rispetto della Costituzione (art. 1).

(2) Le Comunità seguono, com’è noto, diverse forme organizzative e gestionali, da quella che fa capo al Comune, diffusa principalmente nell’Italia meridionale, alle c.d. Amministrazioni separate frazionali (ASBUC: l. 17 aprile 1957, n. 278), nei casi di coincidenza della Comunità, non con l’intera popolazione comunale, ma con quella di aggregati minori infracomunali; alle Università agrarie, di varia denominazione, diffuse nel territorio delle province ex pontificie, istituite per effetto delle note leggi di fine Ottocento (l. 24 giugno 1888, n. 5489; l. 4 agosto 1894, n. 397, sull’ordinamento dei domini collettivi); alle Regole e comunioni montane dell’Arco alpino, in varie forme organizzative; forme organizzative, tutte accomunate adesso nei “domini collettivi” di cui alla cit. l. n. 168/2017 (che usa la medesima terminologia della vecchia legge di fine Ottocento).

(3) Per la distinzione tra le due categorie di diritti civici, resta ferma l’impostazione, direi classica, di G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1967.



2. I beni oggetto di “usi civici” o di “proprietà collettiva” (beni civici) derivano da una apprensione originaria (secondo la dizione in uso) della comunità come tale (non identificata nelle persone fisiche dei suoi membri), da intendere come *fatto* (la comunità si appropria dei beni con il lavoro, per le sue esigenze di vita) ovvero attraverso un *atto* (spesso è il fatto che viene riconosciuto e formalizzato attraverso un atto) di autorità sovrane o di signori feudali che alla comunità stessa destinano beni o territori di propria pertinenza (nel senso di signoria sovrana o feudale). Ma tali atti possono mancare: è sempre il fatto dell’uso protratto nel tempo che produce il diritto in capo alla popolazione (alla comunità). In principio, è escluso che fonte del diritto collettivo possa essere un acquisto in forma privatistica (“con loro proprio denaro”, secondo il notissimo decreto italoico del 1806), ciò che farebbe ascrivere il bene all’ambito privatistico (4).

I diritti collettivi ascritti alle due categorie sono stati riconosciuti dal legislatore nazionale dopo alterne vicende, tra indirizzi di soppressione e indirizzi di valorizzazione, come diritti di natura pubblicistica, formati anteriormente alla nascita dello Stato nazionale, in base alle tradizioni legislative e consuetudinarie degli Stati preunitari, ovvero comunque esistenti nell’ambito della realtà sociale di questi territori (5).

Il riconoscimento è progressivamente avvenuto prima attraverso leggi relative a determinati territori (come le province dell’ex Stato pontificio); poi con provvedimenti legislativi a carattere generale (“legge usi civici”) estesi a tutto il territorio nazionale, che hanno introdotto una complessa disciplina (successivamente modificata in più parti), peraltro assai nota, oggetto di numerose e autorevoli trattazioni in dottrina (6).

Detta disciplina da una parte persegue intenti liquidatori (soppressione degli usi civici su terre private mediante compenso dei diritti della popolazione, attraverso uno scorporo delle terre gravate o il pagamento di un canone), mentre per le terre già di pertinenza pubblica, ovvero derivanti dallo scorporo, prevede per quelle a vocazione agraria, l’assegnazione di singoli lotti alle famiglie residenti nel comune o nella frazione (parcellizza-

---

(4) Circa la connessione della teoria degli usi civici col diritto feudale, segnatamente nell’ordinamento napoletano, la letteratura è vastissima, antica e recente. V. G.P. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell’Italia Meridionale*, Bari 1943; F. LAURIA, *Demani e feudi nell’Italia Meridionale*, Napoli 1924.

Il “decreto italoico” è il d. 25 novembre 1806, n. 225, del Regno d’Italia napoleonico, che nell’imputare le terre delle Società degli antichi originari ai Comuni, escludeva quelle delle quali potesse essere dimostrato l’acquisto “privatistico” da parte delle stesse “Società”.

(5) Sul problema, assai discusso, della prova degli usi civici (che può essere solo documentale se l’uso è cessato anteriormente al 1800: v. art. 2, l. 16 giugno 1927 n. 1766), sul quale amplissima giurisprudenza di Cassazione, v., tra i tanti, per un orientamento, G. CERVATI, *In tema di prova della natura feudale dei beni in rapporto alla presunzione ubi feuda ibi demania*, in *Arch. ric. giur.* 1947.

(6) Le trattazioni dottrinali della materia sono numerosissime e anche risalenti. In tempi recente, v. per tutti, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Milano 2003; da ult., A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici*, Napoli 2020.

zione, con esiti spesso negativi), per quelle a vocazione boschiva o pascoliva, una gestione pubblica affidata all'autorità forestale e al Comune; mantenendosi i diritti d'uso su queste terre, nei limiti stabiliti con regolamento della pubblica autorità (art. 12, l. usi civici). I beni di questa seconda categoria vengono sottoposti a un regime "parademaniale", inalienabili (salva autorizzazione), imprescrittibili, vincolati alla destinazione agroforestale e all'esercizio degli usi nei detti limiti (salva autorizzazione al mutamento della destinazione).

La tutela dei beni viene affidata ai Commissari agli usi civici, organi insieme giurisdizionali e amministrativi. A seguito del conferimento delle funzioni amministrative alle regioni residuano a detti organi le funzioni giurisdizionali (artt. 27 ss., l. cit. n. 1766/1927, art. 66, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

3. La successiva giurisprudenza (supportata da autorevole dottrina) ha dato a questa incerta disciplina l'assetto che oggi consideriamo *diritto vivente*, superando decisamente alcuni dei suoi punti qualificanti, come quelli correlati all'intento liquidatorio della "legge usi civici". Detto assetto si è arricchito dei più recenti interventi legislativi e ha trovato definitiva conferma nella giurisprudenza della Corte. In questa forma, esso costituisce una parte non secondaria del diritto delle cose e dei beni in senso giuridico (7).

Se ne indicano i principali istituti.

I diritti collettivi con oggetto beni civici sono imputati alla comunità (nei suoi singoli membri, *uti singuli* e *uti cives*) e non al Comune o ad altro ente, cui i beni siano formalmente intestati, che della comunità stessa si configura come il mero rappresentante, e dei beni, il gestore. La natura dei diritti è predicata come di carattere dominicale, e perciò i diritti non si prescrivono per non uso, restando confinato ai soli usi in *re aliena* l'obbligo di denuncia a pena di decadenza stabilito dall'art. 3 della "legge usi civici". Viene configurata la pertinenza, in capo ai singoli membri della comunità, di una posizione soggettiva protetta nell'interesse proprio, tutelabile in sede giurisdizionale, con oggetto non solo l'entità degli usi ma il bene stesso nella sua totalità (a fronte di usurpazioni e di abusi). Si afferma un principio generale (esteso anche al di fuori dell'ambiente giuridico napoletano dove era nato) che in tutti i feudi abitati sussistesse il diritto della popolazione ad esercitare, sulle terre infeudate e aperte (salve quelle che potessero legittimamente essere chiuse ad uso esclusivo del feudatario), gli usi civici secondo le diverse consuetudini in vigore. Ciò comporta, ai fini dell'accertamento della sussistenza degli usi civici su un indeterminato tenimento feudale abitato, la sola prova del carattere feudale di tale tenimento. Il regime di tutela dei beni viene configurato in termini rigidamente "demaniali", con la conseguente sanzione della nullità degli atti posti in essere in violazione dei divieti di legge, nonché la sottrazione dei beni alla responsabilità patrimo-

---

(7) Rinvio a *Diritto pubblico della "proprietà" e dei "beni"*, cit., per i lineamenti della teoria generale dei beni, e al Saggio II per la trattazione della proprietà collettiva, che in questa sede può essere solo accennata.

niale del Comune o di altro ente (cui i beni per definizione non “appartengono”) verso i creditori (8).

Nell’assetto della disciplina così delineata (si tratta solo di alcuni punti), indubbiamente i diritti dei singoli e delle comunità si configurano come diritti del tutto separati dai diritti dominicali del Comune sui propri beni, cui in precedenza venivano accomunati (v. l. com. prov. 20 marzo 1865, n. 2248, all. a), art. 112), salve leggi speciali come per le province ex pontificie; e risulta il forte regime di tutela dei beni (correlato a quello dei diritti). Ma resta assente la dimensione collettiva delle gestioni che restano affidate al Comune o alle Amministrazioni separate, frazionali (l. 17 aprile 1957, n. 278), salve leggi speciali come nelle province ex pontificie. E i diritti, pur riconosciuti ai singoli e alle comunità come diritti dominicali, restano in genere confinati nell’esercizio degli usi. E ancora, resta fermo uno dei punti più qualificanti della disciplina della legge usi civici, quello dell’apertura dei beni a tutti i membri delle comunità di riferimento per l’esercizio degli usi (art. 26).

L’estensione di questo assetto normativo (che trova la sua unica fonte legislativa nella “legge usi civici”) a tutto il territorio nazionale ha posto rilevanti problemi applicativi e ha dato luogo a lunghi contenziosi, con riferimento a situazioni di appartenenza e di godimento collettivo della terra, diffuse in alcune parti del territorio nazionale (segnatamente nell’Arco

---

(8) V. per l’imputazione dei diritti alla Comunità e ai suoi singoli membri in luogo del Comune come ente, Cass., II, 5.1.1950 n. 51, in *Foro it.* I, 858; Cass., sez. II, 3 febbraio 1962, n. 210, in *Giust. civ.* 1962, 656.

Per il carattere dominicale dei diritti e la conseguente affermazione dell’imprescrittibilità a prescindere dalla denuncia che la “legge usi civici” prevedeva a pena di decadenza all’art. 3, la cui portata viene limitata agli usi civici in *re aliena*, v. già Cass., 10 maggio 1930, n. 1631; 19 maggio 1937, n. 2566; 16 marzo 1950, n. 708. Per la identificazione della posizione dei singoli come situazione protetta nell’interesse proprio, anche con oggetto la tutela del bene nella sua integrità, v. Cass., sez. II, 11 febbraio 1974, n. 387, in *Foro it.* I, 3415; Cass., s.u., 15 ottobre 1999, n. 720, in *Dir. e giur. agr. e amb.* 2001, 52; Cass., s.u., 19 novembre 1999, n. 798 in *Giur. it.* 2000, 1502. Per l’affermazione del principio *ubi feuda ibi demania*, limitatamente ai feudi abitati, anche al di fuori dell’Italia Meridionale, v. i giudicati storici, Cass., sez. II, 27 febbraio 1946, n. 192 (Comune Boiano c. Tiberio), in *Foro it.* 1944/46; Cass., sez. II, 6 maggio 1980, n. 2986 (Com. Cori c. Sbardella), *ivi* 1980, I, 2821, con nota di D. BELLANTUONO, *Ubi feuda, ibi demania e prospettive di riforma in materia di usi civici*; Cass., sez. II, 14 ottobre 1953 (Com. Cellere c. Bevilacqua), in *Foro it.* 1953, I, 1112, con nota (testo della requisitoria P.G.) di M. BERRI, *Sulla feudalità e gli usi civici dell’ex Ducato farnesiano di Castro*. Queste tre importanti sentenze furono dovute al patrocinio, a difesa dei diritti delle popolazioni, dell’avv. Guido Cervati (che si può considerare come il maggior ispiratore dell’assetto della materia come delineato da detta giurisprudenza).

Per la definizione del “regime demaniale” in tutta la sua portata, v. Cass., s.u., 10. novembre 1980, n. 6017, in *Giur. it.* 1982, I, 1, 1621, con nota di F. ADORNATO, *Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria*; Cass., sez. II, 22 novembre 1990, n. 11265 in *Foro it.* 1990, I, 3396; Cass., sez. III, 28 novembre 2011, n. 19792, in *Dir. e giur. agr. e amb.* 2012, 702, che esclude, tra l’altro, i beni di uso civico dall’appropriazione forzata.

Alpino), le quali vivevano, sulla base di antichi statuti e consuetudini, in forme differenziate rispetto alle regole del diritto nazionale: gestivano i beni attraverso forme organizzative proprie del tutto separate dall'organizzazione comunale, e prevalentemente aperte solo ai membri della comunità originaria (o ai loro discendenti), mediante strumenti di gestione, non rapportabili allo schema dell'uso civico; mentre i beni di queste comunità erano a loro volta qualificati dagli stessi statuti e consuetudini come beni inalienabili, inusucapibili e vincolati in perpetuo alla destinazione agroforestale.

Una serie di leggi (a partire dal 1952: cd. leggi sulla montagna) hanno riconosciuto che queste realtà differenziate sono escluse dall'applicazione della legge usi civici (c.d. comunioni familiari montane), segnatamente in ordine al principio dell'apertura, ferma restando la tutela dei beni come affermata dagli stessi statuti e consuetudini (9).

4. La consapevolezza sempre più diffusa dell'importanza, anche e soprattutto in termini di tutela del paesaggio e dell'ambiente, dei beni oggetto di usi civici e/o di proprietà collettiva, soggetti o meno all'applicazione della legge usi civici, ha condotto alla importante scelta legislativa di inserire le "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" tra le categorie di beni ascritti *ex lege* ai beni di interesse paesaggistico e perciò soggetti al regime di controllo e tutela relativo (artt. 131 ss., 142, 146 ss., d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Cod. beni cult.*, ma già art. 1 d.l. 27 giugno 1985, n. 312 conv. l. 8 agosto 1985, n. 431).

Emerge, a seguito di questa svolta legislativa, un cambiamento di prospettiva nel regime dei beni civici, sottolineato ripetutamente dalla giurisprudenza della Corte; da quello tradizionale, inteso a proteggere utilizzazioni produttive necessarie al sostentamento degli utenti (in un assetto economico sociale prevalentemente agrario), a un regime principalmente finalizzato alla conservazione di beni che (a prescindere dalle utilizzazioni) presentano un rilevante valore ambientale e paesaggistico, preservato nel corso del tempo proprio in virtù dell'esercizio degli usi civici e del relativo regime di tutela (10).

---

(9) Si tratta delle leggi n. 991/1952 cit. ("comunioni familiari montane": art. 34); l. 3 dicembre 1971 n. 1102, art. 10; l. 31 gennaio 1994 n. 97 ("organizzazioni montane per la gestione di beni agrosilvopastorali": art. 3).

Sul problema rappresentato dall'applicazione della "legge usi civici" a queste comunità, v. part., G.G. BOLLA, *Le Comunioni familiari ereditarie nei territori alpini e la legge 16.6.1927 sul riordinamento degli usi civici*, e altri scritti sul tema, in *Scritti di diritto agrario*, Milano 1963; E. ROMAGNOLI, *Comunioni familiari e regole dell'arco alpino*, in *Riv. dir. agr.* 1971.

(10) Assai significative alcune ripetute affermazioni della Corte, che coniugano felicemente il fatto che un determinato territorio sia soggetto agli usi civici con il valore paesaggistico ambientale dello stesso (a differenza delle altre categorie di beni sottoposte *ex lege* a vincolo paesaggistico ambientale, identificate esclusivamente per i loro caratteri naturali). V. già Corte cost. n. 46/1995 in questa *Rivista* 1995, 1118, nonché in *Giust. civ.* 1995, I, 865, con nota di F. MARINELLI, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, e in *Gior. dir. amm.* 1995,

La legge recente n. 168 del 2017 cit. completa l'assetto della materia, unificandone la disciplina di base, pur nel riconoscimento delle situazioni differenziate: riconoscimento dei "domini collettivi" come organizzazioni proprie della comunità utente, dotate della capacità di diritto privato nella gestione dei beni, che conservano il c.d. regime demaniale nella sua pienezza; la fattispecie ("beni collettivi") viene definita nelle sue diverse manifestazioni, invero tutte accomunate nell'identificazione sopra accennata (beni di originaria appartenenza collettiva: art. 3, 1° comma, lett. a)), dai beni già contemplati dalla legge usi civici nelle diverse componenti (art. 3, 1° comma, lett. b), c), d)), ai beni delle c.d. comunioni familiari montane di cui alle precedenti leggi sulla montagna, ai corpi idrici soggetti agli usi civici (invero, di perplessa individuazione); conferma e rafforzamento del vincolo paesaggistico che viene mantenuto sulle terre soggette agli usi civici (quindi, in *re aliena*) anche a seguito della liquidazione degli usi stessi secondo la legge usi civici. Con un intervento legislativo più recente (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. l. 29 luglio 2021, n. 108, art. 63-bis, 1° comma) è stata introdotta la possibilità (previa autorizzazione regionale) di permutare beni in proprietà collettiva che abbiano «irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale agrosilvopastorale, con altri beni appartenenti al patrimonio disponibile di regioni e comuni, i quali per l'effetto acquistano la natura e il regime demaniale». Allo stesso modo e con gli stessi limiti, è consentito il trasferimento della natura civica ad altri beni, che tale natura acquistano in conseguenza del trasferimento (11).

5. Questo, in termini massimamente riassuntivi, lo stato della disciplina. Su di essa si è formata, come accennato, una vasta e cospicua giurisprudenza della Corte, dalla quale la disciplina stessa viene confermata nei suoi istituti fondamentali come conforme a Costituzione (diventa quindi un assetto disciplinare indiscutibile, superando ogni critica del passato) ma viene innovata in alcuni punti (12).

La sentenza in rassegna, simile ad altre che l'hanno preceduta, ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale

---

609, con nota di A. LORIZIO, *Il riordino degli usi civici*; succ. n. 391/1989, in questa *Rivista* 1989, 1776; n. 133/1993, *ivi* 1993, 1072; n. 156/1995, *ivi* 1995, 1309, che sottolinea «l'interesse al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio, e quindi strumenti di tutela dell'ambiente»; n. 345/1997, *ivi* 1997, 3390, con nota di F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*.

(11) Sulla legge n. 168/2017, v. per tutti, R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento della proprietà. La l. 20.11.2017 n. 168 in materia di diritti collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate* n. 5/2018.

(12) È noto che l'assetto disciplinare degli "usi civici", come delineato dalla giurisprudenza della Suprema Corte e dalla dottrina, è stato oggetto di ripetute critiche (in tempi recenti, v. part., U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.* 2006, 615). Ma detto assetto (del quale indubbiamente possono discutersi i fondamenti storici che ne supportano la "dottrina") si è consolidato nei decenni successivi alla "legge usi civici" (per certi aspetti in contrasto con singoli punti della legge stessa) come diritto vivente, del tutto recepito dalla Corte e da essa inquadrato nel sistema costituzionale.

dell'Abruzzo (l. 6 aprile 2020, n. 9, art. 9), che aveva disposto l'attribuzione a soggetti privati da parte di Comuni e Amministrazioni separate, di porzioni di terre civiche a destinazione pascoliva per l'esercizio di aziende zootecniche, limitando perciò l'esercizio dei diritti civici su dette terre. Quindi, non soppressione dei diritti attraverso l'alienazione del bene (come previsto da altre leggi regionali sanzionate dalla Corte), ma limitazione dell'esercizio. Anche questa limitazione tuttavia, disposta in via generale con legge regionale, viola, secondo la Corte, i principi della legislazione statale della materia e perciò la norma regionale viene dichiarata incostituzionale (13).

Si evidenzia in quest'ultima sentenza un punto fondamentale già affermato dalla Corte circa la competenza statale esclusiva nella materia (sul punto v. in particolare la sentenza n. 113 del 2018). È noto che le funzioni amministrative in materia di "usi civici" sono state trasferite alle Regioni (d.P.R. cit. n. 616/1977, art. 66). Detto trasferimento è stato inteso anche con riferimento alla potestà legislativa. La Corte, considerando i diritti di uso civico nelle loro varie forme, come diritti soggettivi di natura dominicale, afferma correttamente l'ascrizione della relativa disciplina alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato, restando alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative, laddove attribuite con legge dello Stato (come attualmente previsto): «gli usi civici e ora i domini collettivi configurano un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso ... un diritto reale che segue il bene, tutelabile con azione petitoria che presenta tutti i caratteri propri dei diritti reali».

L'"ordinamento civile", si estende, in ordine alla qualificazione della natura del bene, alla disciplina della titolarità e dell'esercizio dei diritti nel loro contenuto, cioè nell'estensione e nei limiti delle facoltà di godimento, alle forme consentite per la cessazione dei diritti e la perdita della natura civica dei beni.

Ma anche per un altro aspetto viene affermata la competenza legislativa statale; per essere sottoposti i beni civici al vincolo paesaggistico ambientale (il "cambiamento di prospettiva" segnalato dalla Corte); come punto di arrivo di un'evoluzione, puntualmente rilevata dalla giurisprudenza della Corte, nella quale emerge «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisca alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio», nonché «a determinare la forma del territorio su cui [gli usi] si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale» (Corte cost. cit., n. 133/1993, n. 46/1995). Perciò, la materia si ascrive alla "tutela dell'ambiente

---

(13) Nel caso di specie, sarebbe stato possibile, a mio avviso, "salvare" la norma regionale, tenendo conto che non di mutamento di destinazione si trattava. La destinazione zootecnica di singole porzioni del territorio civico di per sé non contrasta con la destinazione agroforestale, mentre la limitazione all'esercizio degli usi collettivi poteva essere interpretata nel senso che fosse consentita temporaneamente e solo laddove non incidesse sull'uso civico effettivamente esercitato su dette porzioni di territorio (da accertare in concreto con provvedimento motivato).

e dell'ecosistema" (art. 117, 2° comma, lett. *s*)), e in conseguenza alla competenza legislativa statale.

6. Di particolare rilievo, nella giurisprudenza della Corte, il rafforzamento del c.d. regime demaniale dei "beni civici" (nella sentenza in commento è presente solo uno degli aspetti di detto regime), che si estrinseca nella inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, perpetua destinazione agrosilvopastorale (così, da ult., l. n. 168 del 2017). Ma singole porzioni di "beni civici" possono essere alienate e ne può essere mutata la destinazione (v. già art. 12, l. usi civici; art. 35 reg. usi civici), già con autorizzazione ministeriale, adesso della Regione in virtù del cit. art. 66 d.P.R. n. 616/1977.

Questi provvedimenti autorizzatori già nella legge usi civici erano sottoposti a precise condizioni, assai restrittive, invero (14). La giurisprudenza della Corte ne restringe ancora i termini, anche con riferimento alla sottoposizione dei beni al vincolo paesistico.

La sentenza in commento conferma i principi della «intrasferibilità (sia *inter vivos* che *mortis causa*), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità» dei beni civici, il carattere del tutto derogatorio dell'autorizzazione all'alienazione, che può avvenire soltanto attraverso il procedimento stabilito dalla legge (statale); e che il mutamento di destinazione possa avvenire «solo nel rispetto della vocazione dei beni e nell'interesse generale della collettività».

Estende inoltre il regime di tutela alle limitazioni all'esercizio degli usi, pur in costanza di destinazione; ciò che può essere ritenuto l'aspetto più innovativo della sentenza rispetto alle altre che l'hanno preceduta, ben ferme anch'esse nella tutela del "regime demaniale" e nell'affermazione della competenza statale (15).

---

(14) V. art. 14, Reg. n. 332/1928: l'alienazione autorizzata solo in ordine a fondi «che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione [agroforestale]»; il mutamento di destinazione consentito solo laddove rappresenta «un reale beneficio per la generalità degli abitanti», con vincolo del «ritorno all'antica destinazione».

(15) Particolarmente significative le sentenze recenti, tra le quali, n. 210/2014 (in questa *Rivista* 2014, 3353, con nota di L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Sardegna, 2 agosto 2013, n. 19, che prevedeva una «progressiva sdemanializzazione degli usi civici nel territorio sardo» attraverso l'inserimento dei terreni gravati nel Piano straordinario di accertamento demaniale con delega ai Comuni per la ricognizione degli stessi, ignorando la competenza statale in ordine alla tutela dei beni paesaggistico-ambientali (questa sentenza è particolarmente significativa proprio per il rilievo dato al profilo di detta tutela); la sentenza n. 103/2017 (in questa *Rivista* 2017, 1037, con nota di L. PRINCIPATO, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa*) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Sardegna, 11 aprile 2016, n. 5, sulla base di una puntuale ricostruzione della disciplina della materia, laddove prevedeva a sua volta (art. 4, forme di classificazione dei beni civici attraverso atti di pianificazione unilateralmente adottati dalla regione (anche in violazione della normativa sulla copianificazione in materia paesistica: d.lgs. n. 42/2004, *Cod. beni cult.* art. 135); la sentenza n. 178/2018 (*ivi* 2018, 1895) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Sardegna 3 luglio 2017 n. 11, che prevedeva (artt. 13, 37, 38, 39) la

Di particolare rilievo, su entrambi i punti, la sentenza n. 113 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l. reg. Lazio, 3 gennaio 1986, n. 1 e success. modif., che prevedeva l'alienazione a prezzi calmierati di terreni d'uso civico che fossero stati oggetto di edificazione (perciò fondata su titoli illegittimi) agli stessi "occupatori" (16). In quest'ultima sentenza, i principi della giurisprudenza della Corte appaiono con maggiore rilievo, sia sul punto della competenza esclusiva statale nella disciplina dei diritti collettivi di proprietà e di uso dei beni civici come diritti dominicali ("ordinamento civile"), limitata la competenza regionale alla disciplina dei modi della produzione agricola, zootecnica o forestale (come in ordine ai beni agroforestali di proprietà privata), sia per il rafforzamento del c.d. regime demaniale che comporta il bene civico in nessun caso possa "essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge", assimilando dette categorie di beni a quelli appartenenti al demanio (anche sulla base della giurisprudenza di Cassazione) (17). La legge regionale avrebbe permesso "al privato occupatore" [in virtù del solo fatto dell'avvenuta edificazione del terreno o alla destinazione dello stesso all'edificazione in virtù di piani comunali] *sine titulo* ad acquisire un bene in difformità dello schema legale".

Da questa giurisprudenza, come si vede, il regime di tutela dei "beni civici" risulta rafforzato rispetto all'assetto originario, in tutti i suoi aspetti. Mentre rimane ancora in ombra il profilo del carattere collettivo delle gestioni, cui è principalmente intesa la legge cit. n. 168 del 2017 (ancora in

---

«classificazione di beni civici in base a delibere comunali che affermassero l'assenza in detti beni, «di valori paesaggistici determinati dall'uso civico», nonché, in termini generali, di beni che avessero perso la conformazione originaria "per oggettive trasformazioni" (norma che riecheggia quella di cui s'è detto, art. 3, comma 8-bis ss. l. n. 168/2017). La sentenza è principalmente impostata sul rilievo della competenza statale nella materia e segue l'importante precedente della sentenza n. 113/2018 (subito *infra*); la sentenza n. 71/2020 (in questa *Rivista* 2020, 778, con nota di L. PRINCIPATO, *Alla ricerca di un ordine negli assetti fondiari collettivi*; e in *Giur. it.* 2021, con nota di F. GERBO, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività, anche alla luce dell'art. 63-bis, l. n. 108 del 29.7.2021*, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Calabria, 29 dicembre 2010, n. 34, nella parte in cui (art. 53) prevedeva la sdemanializzazione (la cessazione dei diritti di uso civico) di beni civici in virtù del fatto di essere inseriti tra le aree di sviluppo industriale dai rispettivi piani settoriali.

(16) La sentenza è in questa *Rivista* 2018, 1260, con note di F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive*, e di L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia della collettività e accentramento statale*. Sulle conseguenze della dichiarazione di illegittimità costituzionale del cit. art. 8, v. Cass., ord., 26 febbraio 2019, n. 5644, che ha dichiarato la "inesistenza" degli atti adottati in precedenza, in applicazione dello stesso art. 8.

(17) L'accostamento del regime di tutela dei beni civici (che non a caso viene denominato "demaniale") a quello dei beni demaniali (e part., dei beni riservati come quelli appartenenti al demanio marittimo) è costantemente affermata dalla giurisprudenza (come da Cass., III, 28 settembre 2011, n. 15792, cit. dalla Corte), ma invero si tratta di regimi diversi, la tutela dei beni civici essendo configurata piuttosto come tutela dei diritti che come tutela delle "cose".



fase di prima applicazione), in ordine ai “beni civici” come oggetto di dominio collettivo vero e proprio, come una delle forme tipiche di assetto fondiario (18).

7. Nell'ordinamento della materia restano alcune (non lievi) questioni irrisolte. Anzitutto, la legge appena citata, nei suoi intenti fortemente innovatori, necessita di provvedimenti (non necessariamente legislativi) di attuazione. La costituzione dei “domini collettivi”, quale forma organizzativa della comunità per la gestione dei beni civici (delle diverse categorie menzionate) dà luogo a insuperabili incertezze applicative laddove si tratta (ed è il caso più diffuso nell'Italia meridionale) di trasformare in domini collettivi le esistenti gestioni comunali (quale il procedimento, chi è legittimato all'iniziativa, come si identifica la comunità utente nella sua consistenza reale al di là del tradizionale riferimento ai residenti del Comune o della Frazione, etc.). Mentre laddove già esiste un'organizzazione propria della comunità utente (come nelle diverse tipologie di associazioni o università agrarie) la trasformazione può avvenire attraverso il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato secondo la disciplina generale. Le Regole e altre forme di “comunioni familiari montane” già sono domini collettivi ai sensi della legge.

In secondo luogo, occorre dare applicazione alla giurisprudenza della Corte in ordine ai limiti da essa stabiliti della competenza regionale nella materia: fin dove deve arrivare la legislazione statale (nella disciplina dei diritti e del loro esercizio, delle condizioni che possono condurre ad una limitazione o alla cessazione di tali diritti, etc.) e fin dove la legge regionale nella disciplina delle funzioni e dei procedimenti. Ma ancora, si pone il problema se debba essere rivista, sulla base della giurisprudenza della Corte, la stessa attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni, secondo l'obsoleto assetto di cui al cit. d.P.R. n. 616 del 1977.

Resta poi aperto un dato di sistema (si direbbe). L'identificazione dei beni civici (che deriva dal riconoscimento della sussistenza di diritti civici su di essi, non in virtù di caratteri materiali dei beni stessi) resta sempre incerta, si consolida soltanto a seguito di sentenze passate in giudicato, in assenza delle quali la natura del bene può sempre essere contestata davanti al giudice competente (Commissario usi civici, Corte di appello di Roma, Cassazione). Ciò dà luogo a una forte incertezza nei rapporti giuridici interpretati (una compravendita di terreni può risultare nulla, una volta emersa in sede giurisdizionale la natura civica del bene venduto), e in ordine ai procedimenti amministrativi di pianificazione o a carattere puntuale. Trasformare i procedimenti di accertamento (le “verifiche”) in procedimenti a carattere costitutivo, come viene proposto da PRINCIPATO, renderebbe certi i relativi rapporti giuridici (19), ma si scontrerebbe con evidenti difficoltà di

---

(18) Sugli assetti fondiari collettivi, come nozione che si va facendo strada nell'economia agraria, v. già P. NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Riv. dir. agr.* 1997, 363.

(19) L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, cit., *loco cit.*; *Alla ricerca di un ordine negli assetti fondiari collettivi*, cit., *loco cit.*

sistema: si può con atto amministrativo accertare con effetto costitutivo l'esistenza di diritti soggettivi?

Infine, un problema pratico di grande portata (anche sociale). In molte realtà territoriali del nostro Paese, vasti appezzamenti di terreni di natura civica risultano irreversibilmente trasformati (edificazione diffusa, impianti industriali etc.). Non sempre in virtù di veri e propri abusi, ma, ad esempio, in virtù di compravendite effettuate dai Comuni in anni precedenti per favorire lo sviluppo dei territori, nell'inconsapevolezza della violazione del regime di tutela dei beni, e assai spesso nell'ignoranza della natura civica dei beni stessi (dato questo, ricorrente, come si è appena detto). Che fare di questi territori, come sanare l'illiceità di quanto realizzato? Una possibile via di uscita potrebbe essere affacciata dalla norma recentemente introdotta nella legge n. 168 del 2017, di cui si è detto, con oggetto permuta o trasferimenti di terreni che abbiano irreversibilmente perduta l'originaria conformazione, trasferendo la natura civica a corrispondenti porzioni di terreno di proprietà patrimoniale del Comune (20). Restano tuttavia incertezze circa l'individuazione precisa delle fattispecie e possono configurarsi difficoltà applicative nelle diverse realtà territoriali.

VINCENZO CERULLI IRELLI

#### ABSTRACT

Il saggio ripercorre i principi fondamentali della disciplina concernente gli usi civici e la proprietà collettiva. Partendo dai dati legislativi, anche di recente innovati, si dà conto del fondamentale apporto della giurisprudenza costituzionale nell'evoluzione degli istituti legati ai domini collettivi, fino ad arrivare alla sentenza n. 228 del 2021. In conclusione, si evidenziano alcuni punti problematici che ancora permangono nell'assetto giuridico della materia.

*The essay retraces the fundamental principles of the discipline concerning common lands and collective property. Starting from the legal framework, recently innovated, the fundamental contribution of the constitutional jurisprudence in the evolution of the institutions linked to collective domains is taken into account, up to sentence n. 228 of 2021. In conclusion, some problematic points that still remain open are highlighted.*

---

(20) Cenni sul punto nella nota di F. GERBO, cit., in *Giur. it.* 2021.