

**GIUSTIZIA CIVILE**

Anno XLVIII Fasc. 6 - 1998

Maria Athena Lorizio

---

**DEMANI CIVICI E NUOVI MODELLI DI  
GESTIONE**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

CORTE COSTITUZIONALE — 21 novembre 1997 n. 345 — Pres. Granata — Red. Guizzi  
— Com. Roccaraso c. ENEL (avv. Canfora, Caianello).

[60/648] Abruzzo - Urbanistica e edilizia - Impianti pubblici o di pubblico interesse - Configurazione come opere di urbanizzazione - Conformità urbanistica e concessione edilizia - Necessità - Esclusione - Contrasto con l'interesse generale alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio garantita dalla conservazione degli usi civici - L.rg. Abruzzo n. 23 del 1996 - Illegittimità costituzionale.  
(Cost., art. 3; l.rg. Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23, impianti pubblici o di pubblico interesse).

*È costituzionalmente illegittima — per lesione del canone della ragionevolezza (di cui all'art. 3 cost.) — la l.rg. Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23, secondo cui gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggetti a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione comunale, che ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli civici sul presupposto astratto e generalizzato che la realizzazione degli impianti costituisca una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento; questa disciplina si pone in contrasto con la legislazione statale sugli usi civici (rivolta a tutelare, anche attraverso il potere d'iniziativa processuale del commissario, interessi di rango costituzionale), che prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche (1).*

(1) La motivazione della sentenza si legge in questa *Rivista* 1998, I, 329, con nota critica di F. MARINELLI. Se ne riproduce la massima per consentire un'altra nota di commento.

[60/648] Demani civici: nuovi modelli di gestione.

La Corte costituzionale ha ritenuto lesivo del principio costituzionale di ragionevolezza l'articolo unico della l.r. Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23 che ha attribuito al sindaco il potere di autorizzare la realizzazione degli impianti a rete, pubblici o di pubblico interesse (per i servizi elettrici e telefonici, telecomunicazioni, trasporto energetico, acqua e gas, smaltimento di liquami): trattandosi di opere di urbanizzazione, gli impianti non sono soggetti né a conformità urbanistica né a concessione edilizia; con la conseguenza che, quando essi insistono su terreni di natura civica, il provvedimento del sindaco ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli appartenenti al demanio, senza necessità di ricorrere all'apposito procedimento di autorizzazione previsto dalle leggi in materia (art. 12 l. 16 giugno 1927 n. 1766 e art. 41 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 e art. 6 l.rg. Abruzzo n. 25 del 1988).

Secondo il legislatore regionale non sarebbe necessaria la procedura di autorizzazione al mutamento di destinazione, poiché gli impianti a rete costituiscono « una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni », ma la Corte delle leggi è stata di contrario avviso: il beneficio per la collettività utente non può essere considerato in via astratta e generalizzata, ma in modo concreto, ... attraverso il coinvolgimento di volta in volta delle popolazioni interessate, « per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi ».

La sentenza riprende e rafforza il convincimento, già espresso dalla Corte in numerose pronunce (la prima è la sentenza 1° aprile 1993 n. 133, in questa *Rivista* 1993, I, 1736, richiamata in motivazione, sulla giurisdizione officiosa del commissario per gli usi civici), sulla valenza dell'istituto e sull'interesse della collettività nazionale alla tutela e conservazione dei demani civici, categoria che comprende tutti i patrimoni di appartenenza, originaria od acquisita, delle comunità territoriali locali.

La posizione assunta dalla Consulta su questo tema costituisce un segnale di forte rilievo per i diritti e i patrimoni delle comunità, soprattutto in un momento in cui le forze sociali e politiche meno avanzate premono per la loro soppressione o comunque per indebolirne la presenza sul territorio.

Va anche sottolineato che ogni volta che la Corte si è trovata, in questi anni, ad esaminare questioni relative ai demani civici, essa ha riaffermato e giustificato l'interesse pubblico a mantenere la categoria come strumento di tutela e conservazione dell'ambiente in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla l. n. 1497 del 1939, introdotto con l'art. 82, 5° comma, lett. h), del d.P.R. n.



616 del 1977, ad opera della l. n. 431 del 1985 di conv. del d.l. n. 312 del 1985 sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

La Consulta continua così — sia pure in un contesto normativo e socio-giuridico in parte diverso, e soprattutto nella perdurante assenza dell'intervento del legislatore nazionale — l'opera di difesa dei demani civici che fino agli anni 60 è stata svolta essenzialmente dalla Corte di cassazione (le massime sono riportate nella *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici* a cura di G. FIORE, A. SINISCALCHI e G. TAMBURRINO, Milano 1956 e nelle *Leggi complementari al codice civile* a cura di G. PESCATORI e C. RUPERTO, t. I, Milano 1981, 835 ss.).

Siano, tuttavia, consentite all'interprete, alcune considerazioni, che impongono di allargare il discorso sui demani civici anche ad aspetti non strettamente giuridici, pur nella stessa ottica e tenendo conto delle preoccupazioni espresse dal giudice costituzionale.

Il vincolo paesaggistico, imposto dal legislatore nazionale sui demani civici e cioè sui beni delle collettività locali (le antiche comunità di villaggio), ha la sua ragion d'essere nella funzione propria di questi demani, i quali, con la loro storia, il loro processo formativo, hanno contribuito, in maniera sostanziale, alla stessa formazione del paesaggio, e delle sue caratteristiche e differenziazioni nelle diverse aree territoriali (A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano 1969). È la stessa ragione per cui i patrimoni delle comunità vanno mantenuti e difesi: non dobbiamo dimenticare che questi patrimoni sono serviti alle comunità di villaggio, nei momenti più difficili ed oscuri della loro storia, per far fronte alle primarie esigenze di vita degli abitanti. Essi sono stati essenziali per la sopravvivenza, soprattutto nell'economia chiusa dell'alto medioevo e nelle zone interne più isolate e tagliate fuori dai traffici commerciali e dalle maggiori vie di comunicazione. (M. BLOCH, *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XIII secolo*, Milano 1978).

I patrimoni delle comunità di villaggio hanno da sempre costituito un serbatoio per far fronte ai bisogni dei *cives* ed una riserva per le generazioni future. Ancor oggi, nell'economia postindustriale dell'inizio del terzo millennio, le comunità possono e debbono avvalersi dei loro patrimoni per fermare il degrado territoriale e, più in generale, ambientale. A questo fine appare indispensabile introdurre e far prevalere un modello di gestione del territorio compatibile con l'esigenza primaria di conservazione delle risorse. Senza cadere in astratte utopie, occorre pensare a forme di gestione che riescano a conciliare le leggi del profitto e gli interessi meramente privatistici, con gli interessi delle collettività residenti per una migliore qualità della vita. I beni civici, non essendo soggetti, per la loro stessa origine e *ratio* alle leggi comuni sulla circolazione dei beni ed avendo un regime giuridico speciale di tutela, possono costituire un laboratorio sperimentale ottimale per un modello diverso di gestione del territorio.

Come è noto, i patrimoni civici hanno avuto una storia singolare, collegata alla stessa formazione e sviluppo degli insediamenti abitativi, e la loro involuzione si spiega anch'essa con la successiva trasformazione della struttura socio-economica del territorio: il graduale abbandono del sistema di vita e di attività basato sull'economia naturale e sul collettivismo agrario dell'età medioevale ed il prevalere del diverso modello individualistico e capitalistico ottocentesco spiega il lento e progressivo processo di abbandono, di disinteresse e di cattiva gestione delle terre collettive, che ha portato e sta portando inesorabilmente alla privatizzazione delle terre di maggior pregio e valore.

È un processo che ha le sue radici nel modello socio-economico del capitalismo industriale, ma soprattutto in un contesto culturale che ha tenuto a privilegiare il regime privatistico dei beni rispetto a quello delle proprietà collettive. È il *diverso modo di possedere* di cui parlava Cattaneo nel secolo scorso (P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, V, Milano 1977, *Collana per la storia del pensiero giuridico moderno*).

Nell'economia attuale, tuttavia, più che di un diverso modello di possesso, occorre oramai pensare ad un diverso modello di gestione, che, come detto, può essere sperimentato proprio sui beni delle collettività locali.

Il modello di gestione collettiva ha stentato finora ad affermarsi, ma diventa oggi una necessità ed una priorità, in relazione ai guasti irrimediabili al territorio provocati dalle forze economiche e sociali dominanti (emigrazioni interne ed abbandono delle campagne e delle zone collinari e montane, periferie urbane degradate, disagio delle nuove generazioni e loro distacco dal proprio entroterra culturale, etc.). Anche se il sistema collettivistico è stato fin'oggi perdente, esso va recuperato e rafforzato se si vuole arrestare ed invertire l'attuale ed inesorabile processo economico che sta distruggendo l'ambiente e degradando il tessuto sociale. Il discorso sul recupero e la tutela

inevitabilmente, di partecipazione delle collettività titolari alle scelte sulla gestione e sul governo del territorio, come del resto ha affermato anche la Corte costituzionale nella sentenza in commento.

Quindi, non più un discorso di vincoli e di impedimenti alle attività umane (anche quelle più tradizionali e compatibili con l'ambiente, come accade, ad es., troppo spesso all'interno dei parchi nazionali e regionali), ma un modello socio-culturale che consenta alle collettività titolari, e per esse ai loro rappresentanti, di partecipare autorevolmente alle scelte di governo che interessano il territorio. Le comunità devono contribuire direttamente ed avere responsabilità di governo, anche nelle scelte di carattere economico e sociale: perché sono soprattutto queste che, inesorabilmente, si riflettono e provocano le maggiori trasformazioni del territorio.

Le comunità minori (frazionali e *sub-comunali* in genere) sono state finora emarginate ed espropriate di fatto dei loro poteri e di ogni decisione sulle scelte di natura urbanistica, paesaggistica, etc. del proprio territorio.

Ma oggi, come sottolinea la stessa Corte nella pronuncia in esame, questa emarginazione deve cessare: anche la l. n. 97 del 1994, che ha dettato nuove disposizioni per le zone montane, nell'estendere a tutti gli enti gestori dei patrimoni civici il modello di gestione privatistico delle comunioni familiari montane, pur mantenendo il regime pubblicistico dei beni, ha per la prima volta inserito in modo stabile le comunità locali nelle scelte di carattere urbanistico, socio culturale, etc. relative al proprio territorio (art. 3); per la prima volta le comunità devono essere consultate nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente. Questo è senz'altro un passo in avanti importante per gli enti gestori e le comunità che hanno dovuto fino ad oggi subire passivamente le decisioni del potere amministrativo e politico, anche in ordine al governo del loro territorio.

MARIA ATHENA LORIZIO