Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione

di ANNA SIMONATI

In corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2006

Sommario: 1. Premessa. – 2. Gli usi civici e la tutela dell'ambiente. – 3. L'interesse alla tutela ambientale quale fattore "infungibile" nella gestione degli usi civici. – 4. La necessità dell'intervento regionale. – 5. Usi civici, tutela dell'ambiente e specificità dell'intervento regionale: considerazioni di sintesi.

1. Con la sentenza in epigrafe, la Consulta ha modo di ribadire concetti espressi nella pronunce più risalenti[1], esaminando una problematica già affrontata con la sua decisione n. 345 del 1997[2].

La questione di legittimità costituzionale sollevata nel caso *de quo* concerne l'art. 56, l.r. Calabria 3 ottobre 1997, n. 10, in base al quale «le opere pubbliche o di pubblico interesse promosse da enti od organismi pubblici o privati delegati allo scopo e relative a reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica, nonché i loro accessori (manufatti, impianti, ecc.) interrati, si configurano quali opere di urbanizzazione e, pertanto, non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggette a concessione edilizia ma a semplice autorizzazione da parte delle Amministrazioni comunali competenti per territorio». Inoltre, «quando la realizzazione delle opere […] è eseguita a cura dell'Amministrazione comunale competente per territorio, l'approvazione del progetto sostituisce l'autorizzazione»; laddove siano interessati dall'intervento «terreni sui quali gravano usi civici di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, il provvedimento autorizzatorio del Sindaco […] e l'approvazione […] determina l'immediata utilizzabilità dei suoli interessati, concretando, quella autorizzata, una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni».

La Consulta accoglie i rilievi espressi nell'ordinanza di rimessione[3], riscontrando l'illegittimità della disposizione impugnata sotto due distinti profili.

Dapprima, essa riconosce il contrasto con l'orientamento seguito nella legge quadro nazionale del 1927, dalla quale emerge chiaramente l'impossibilità per i Comuni di alienare terreni gravati da uso civico o mutarne la destinazione, senza avere chiesto e ottenuto la previa autorizzazione regionale.

Inoltre, segnala l'incompatibilità con il combinato disposto degli artt. 142, c. 1, e 146, d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Come è noto, la prima delle due previsioni applica il vincolo paesaggistico sulle aree gravate da uso civico; la seconda predispone una procedura *ad hoc* per la realizzazione di opere nelle zone dotate di interesse paesaggistico.

Di conseguenza, conclude il giudice delle leggi, devono essere sottoposti alla valutazione

della regione – o dell'ente locale al quale la regione abbia delegato le relative funzioni – i progetti delle opere che si intendano eseguire sui suoli gravati da uso civico, affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata la relativa autorizzazione a realizzarle.

2. Nella sentenza n. 310 del 2006, la Corte Costituzionale definisce gli usi civici come «esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni», riconoscendo nel contempo (in modo perfettamente coincidente a quanto deliberato ormai da quasi un decennio)[4] «"l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio", in ragione del vincolo paesaggistico».

Tale orientamento rappresenta il punto d'approdo di un'evoluzione lunga e complessa, che ha condotto la Consulta all'elaborazione di una nozione unitaria dell'istituto, idonea a tenere conto di tutte le sfaccettature che oggi lo contraddistinguono.

Evidentemente, non deve esserne sottovalutata l'origine storica, che – pur risultando frammentata e fortemente influenzata dalle specificità delle consuetudini radicate nelle varie zone del Paese[5] – appare comunque incentrata sulla legittimazione dei componenti delle collettività locali a usufruire in vario modo di alcuni terreni, di regola rientranti nel territorio del Comune ove risiedono[6].

In questa prospettiva, rileva anche la distinzione, operata nell'art. 4, l. n. 1766/1927, tra gli usi civici "essenziali" (fra i quali, alla luce della verifica svolta dal Commissario calabrese, rientrerebbe quello oggetto della controversia *a quo*) e gli usi civici "utili". Alla prima categoria appartengono quelli strettamente funzionali al sostentamento degli utenti; alla seconda quelli eccedenti l'uso individuale necessario e inquadrabili, piuttosto, in una logica di sfruttamento del territorio a fini economici. Osserva la Corte come, in particolare laddove si ravvisi la destinazione al soddisfacimento di un bisogno essenziale della collettività coinvolta, la sottrazione all'uso civico del bene, che ne risultava precedentemente gravato, debba avvenire con le forme ed entro i limiti disposti dalla normativa nazionale.

Tuttavia, viene attentamente sottolineato soprattutto il legame fra la salvaguardia degli usi civici e la tutela del paesaggio. Invero, si tratta dell'elemento forse maggiormente significativo, idoneo a garantire la perdurante vitalità di un istituto antichissimo, che indiscutibilmente affonda le proprie radici in una realtà basata su valori ed esigenze ormai in gran parte definitivamente superati[7]. L'individuazione e la valorizzazione del nesso teleologico con la protezione delle risorse ambientali ha consentito, negli anni più recenti, l'assunzione di un nuovo ruolo degli usi civici, che corrisponde al soddisfacimento dell'interesse generale. Tale legame emerge chiaramente nelle pronunce più recenti della Consulta[8].

In proposito, risultano particolarmente significative le sentenze (25 marzo) 1 aprile 1993, n.

133[9] e (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46[10]. Nella prima, si ravvisa un riferimento espresso proprio all'aspirazione «della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui ciò contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio». Nella seconda, si afferma che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale».

Del resto, alla medesima conclusione la Corte è giunta esaminando l'art. 1-*sexies*, d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (poi convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431). Precisamente, nell'ordinanza (9 luglio) 22 luglio 1998, n. 316[11], sono dichiarate manifestamente infondate tutte le questioni proposte, in base alle quali la previsione impugnata sarebbe risultata in contrasto, tra l'altro, con gli artt. 3, 9, e 42, Cost. La Consulta osserva che «il legislatore ha voluto introdurre accanto al sistema di vincoli di cose e località di particolare pregio estetico isolatamente considerate […] una diversa ed immediata tutela delle bellezze naturali, mediante l'indicazione legislativa di vaste porzioni del territorio». In particolare, evidenzia l'intento di «salvaguardare una serie di zone che si sono conservate nel loro stato naturale o tradizionale», tra cui «assumono rilievo le aree assoggettate ad usi civici». Emerge, dunque, la convinzione per cui la permanenza dell'uso civico del suolo rappresenta un inconfutabile segnale dell'esistenza di un generale interesse alla conservazione dell'area in quanto tale, che acquisisce intrinseco valore quale porzione di territorio tendenzialmente incontaminato [12].

3. Un altro aspetto interessante della decisione in commento emerge laddove la Corte Costituzionale sottolinea che il legislatore calabrese, ponendo un'eccezione all'applicazione della procedura prevista dalla disciplina nazionale per il mutamento di destinazione del fondo gravato da uso civico, ha commesso, in realtà, un grave errore di valutazione. Ha effettuato, infatti, «un'assimilazione, del tutto irragionevole, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e l'interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale ad un impianto di rete per il trasporto di energia elettrica».

La questione ora segnalata rispecchia, invero, una problematica che in concreto si pone frequentemente: accade abbastanza spesso, infatti, che gli impianti preordinati al trasporto di energia siano collocati in zone montane, che non di rado risultano gravate da usi civici[13].

Naturalmente, sia la realizzazione dell'impianto, sia la permanenza del diritto di uso civico (soprattutto se "essenziale", ai sensi dell'art. 4, l. n. 1766/1927) indubbiamente coinvolgono esigenze primarie della collettività.

Tuttavia, il giudice delle leggi sembra porre l'accento sulla distinzione sostanziale fra le due istanze, che le rende, per così dire, reciprocamente "infungibili". Si evince, infatti, che, a parere

della Corte, la specificità dell'aspirazione alla tutela dell'ambiente e del paesaggio richiede l'attenta ponderazione di una serie complessa di elementi, che non può essere sostituita dall'intervento dell'amministrazione comunale finalizzato alla cura di interessi completamente diversi, quale quello alla realizzazione di una struttura per il trasporto di elettricità.

Invece, la legge regionale annullata dava per scontato che l'utilità connessa all'uso civico del fondo ben potesse essere sostituita da quella (di regola, assai maggiore sul piano economico) che si concretizza nel vantaggio goduto dalla popolazione locale (ma anche, potenzialmente e indirettamente, da quella nazionale), in seguito alla migliore erogazione del servizio. Secondo l'orientamento seguito nella disciplina regionale annullata, poi, il corretto esercizio del potere pianificatorio degli enti locali può determinare l'emersione di esigenze oggettive, correlate all'ottimale sfruttamento delle utilità insite nell'adeguata gestione del territorio e tali istanze risultano prevalenti rispetto alle confliggenti aspirazioni, spesso di taglio squisitamente conservativo, delle (ristrette) collettività locali utenti del diritto civico[14]. Di conseguenza, il legislatore calabrese applicava al settore della permanenza dei diritti di uso civico il principio di semplificazione dell'attività amministrativa, operando un radicale snellimento delle procedure mediante l'adozione di un meccanismo automatico, che prescindeva dalla valutazione da parte della regione delle variabili delle singole fattispecie.

Proprio sull'automatismo con cui si è disposta l'omissione del coinvolgimento della regione la Consulta sembra palesare maggiori perplessità. Data la sostanziale difformità dell'interesse di cui possono risultare in concreto portatrici l'autorità regionale e quella comunale, appare incongruo consentire solo alla seconda, e non anche alla prima, di svolgere una ponderazione puntuale degli elementi che contraddistinguono il caso concreto. In questo senso ci pare debba essere inteso il riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, rimproverata, nella sentenza in epigrafe, al legislatore calabrese[15].

4. La Corte evidenzia come la pretermissione dell'intervento regionale nel procedimento per la modificazione della destinazione del terreno gravato da uso civico non sia tollerabile, in quanto in capo alla regione insistono competenze di fondamentale importanza a protezione delle comunità radicate sul territorio[16]. Anche su questo fronte, la pronuncia del 2006 si pone nel solco della continuità rispetto al passato.

In proposito, può essere interessante richiamare la decisione assunta con sentenza (8 maggio) 10 maggio 1995, n. 156[17], ove si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 2, l. 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane)[18]. A parere della Consulta, il precetto risultava in contrasto con il combinato disposto degli artt. 3, 9, 32, 97, 115, 117 e 118, Cost., in quanto indebitamente escludeva il coinvolgimento della regione, in vista della valutazione preordinata alla cessazione dell'uso civico sui fondi rientranti nel suo territorio. Poiché deve svolgersi «una ponderazione dell'interesse pubblico alla costruzione di un'opera ordinata allo

sviluppo economico del territorio montano con l'opposto interesse al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio, e quindi strumenti di tutela dell'ambiente», ne consegue che «l'organo statale investito della domanda di esproprio non può compiere tale valutazione con piena cognizione di causa senza aver sentito il parere della Regione interessata»; pertanto, «la norma impugnata deve essere integrata con questo requisito procedurale».

In altri casi, sono state rigettate le questioni di legittimità, relative alle disposizioni che riconoscono in capo alla regione il potere di determinare le procedure per la classificazione delle terre gravate da uso civico, le quali, in seguito a situazioni fattuali ormai sedimentate, abbiano definitivamente perso la conformazione fisica e la destinazione funzionale agraria, boschiva o pascoliva. In tal senso, con esemplare chiarezza[19], si è posta la Consulta con la sent. n. 511/1991[20], ove si è riconosciuta la legittimità dell'art. 10, l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, nella parte in cui predispone, nelle circostanze indicate, la competenza del Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato. La Corte evidenzia come gli usi civici abbiano ormai perso la loro natura di istituti preordinati a garantire la sopravvivenza delle famiglie più bisognose; alla luce di questa circostanza, manifesta approvazione per l'intento, palesato dal legislatore regionale, di razionalizzare l'utilizzo del territorio, liberandolo da vincoli che hanno perso la loro ragion d'essere e valorizzando, invece, le sue potenzialità di sviluppo connesse ai bisogni di urbanizzazione ed industrializzazione.

5. Con la sentenza n. 310 del 2006, la Corte Costituzionale ha ribadito che la vitalità della destinazione civica dei terreni deve essere valutata in concreto, tenendo conto delle peculiarità riscontrabili nella zona di riferimento. Dei compiti di verifica non sarebbe corretto investire in via esclusiva le autorità comunali, le quali, allorché sono chiamate a deliberare sulla realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse, svolgono considerazioni teleologicamente assai difformi da quelle sottese alla sopravvivenza degli usi civici.

Nella decisione in commento, pertanto, la Corte non pare condividere le perplessità, talora avanzate in merito alla correttezza della tendenza alla progressiva valorizzazione dei compiti regionali. Precisamente, taluno[21] ha segnalato come ciò sia suscettibile di avallare, di fatto, un atteggiamento a volte riscontrabile fra gli amministratori regionali, che denota la propensione a tenere conto soprattutto dei risvolti "speculativi" della gestione dei beni collettivi e a procedere all'alienazione di ingenti patrimoni, ricchi di potenzialità sul fronte della protezione dei valori ambientali, in vista della realizzazione di vantaggi economici immediati per le comunità interessate. A siffatte considerazioni la Consulta pare voler opporre la maggiore idoneità dell'ente regionale a farsi portavoce delle istanze di tutela ambientale, che poggerebbe sulla rigorosa adesione al principio democratico. In questa direzione, invero, si sono mossi anche i giudici civili[22] e amministrativi[23], i quali, a loro volta, hanno riscontrato la nullità degli atti di disposizione con i

quali si modifica la destinazione dei terreni sottoposti ad uso civico senza aver prima ottenuto l'indispensabile autorizzazione da parte della regione.

Ora, a nostro parere, sarebbe forse stato opportuno evidenziare maggiormente il legame logico e giuridico fra l'attribuzione del potere deliberativo alla regione e l'applicazione del principio democratico[24].

Ci sembra sul punto convincente l'opinione autorevolmente espressa in dottrina[25], in base alla quale la previsione dell'intervento regionale è appropriata, soprattutto perché determina il coinvolgimento di un ente esponenziale di popolazioni diverse dalla collettività utente del diritto di uso civico. Poiché alla regione spetta l'ultima parola in merito alla cessazione di tale diritto, emerge che la vitalità di questo è connessa non tanto con la sua idoneità a sortire un vantaggio per il circoscritto gruppo di persone che tradizionalmente lo sfrutta, quanto, piuttosto, con la permanenza (in capo all'intera comunità nazionale) dell'esigenza di conservazione del patrimonio boschivo. Ciò consente di mantenere i poteri di vigilanza sulla gestione delle terre civiche in capo a un ente territoriale "periferico" rispetto allo Stato, in grado di cogliere le specificità del luogo; nel contempo, permette di circoscrivere il rischio – tutt'altro che remoto, qualora i comuni fossero legittimati a deliberare in piena autonomia sulla sorte degli usi civici gravanti su fondi compresi nel loro territorio – di «alimentare forme di campanilismo o localismo»[26].

La rigorosa adesione al principio democratico, di per sé, astrattamente appare compatibile con l'attribuzione al comune, entro il territorio del quale l'uso civico viene esercitato, del potere di valutarne la perdurante vitalità. Tuttavia, nelle fattispecie in cui l'esigenza di conservazione della tradizionale destinazione del suolo contrasti, in concreto, con quella correlata alla realizzazione, nel medesimo sito, di un impianto destinato all'erogazione di un servizio di pubblica utilità, è palese la configurazione di interessi spesso reciprocamente inconciliabili: l'uno alla salvaguardia dell'ambiente (rispetto al quale la conservazione della destinazione civica appare funzionale), l'altro allo sfruttamento in chiave produttiva delle risorse territoriali. Se il potere di operare la scelta in termini di prevalenza dell'uno sull'altro fosse attribuita in via esclusiva all'autorità comunale, fatalmente in capo a quest'ultima si produrrebbe una sorta di conflitto, in cui, con ogni probabilità prevarrebbe – come correttamente gli studiosi più attenti hanno paventato – la tentazione di assecondare giudizi di convenienza svolti sulla base di parametri eccessivamente "localistici". Per questo, la Corte costituzionale si è mantenuta fedele al suo orientamento pregresso, censurando l'esclusione del coinvolgimento regionale dal procedimento deliberativo concernente l'estinzione dell'uso civico. Nella regione, infatti, si sostanzia un livello istituzionale sufficientemente "decentrato" da riuscire sia a cogliere le peculiarità dell'area coinvolta, sia a svolgere un ruolo realmente rappresentativo di tutte le popolazioni radicate sul territorio; nel contempo, la posizione dell'ente matura in un contesto di tendenziale obbiettività, che di regola l'amministrazione comunale non sarebbe in grado di garantire.

[1] Dopo la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, è intervenuta Corte Cost., 26 giugno 2002, n. 282 (in *Giur. cost.* 2002, 2012), ove, ribadendo che le regioni, anche dopo la riforma del Titolo V, devono rispettare i «principi fondamentali della disciplina comunque risultanti dalla disciplina statale già in vigore», la Consulta ha implicitamente posto come limite alla legislazione regionale in materia di usi civici i principi generali dell'ordinamento in tema di ambiente: sul legame giuridico fra la tutela dell'ambiente e la salvaguardia degli usi civici v., infatti, *infra*, 2. Possono essere interessanti, in proposito, anche Corte Cost., 21 ottobre 2003, n. 313 (in *Giur. cost.*, 2003, 5, con note di Q. Camerlengo, *La Corte costituzionale e la dimensione soggettiva del potere regolamentare regionale*, in *Giur. it.*, 2004, I, 2248 ss., di G. Crepaldi, *La titolarità del potere regolamentare regionale tra il consiglio e la giunta*, in *Foro amm. - C.D.S.*, 2003, I, 3252 ss., e di R. Roccella, *Problemi di metodo: il costruttivismo interpretativo e il suo eccesso*, *ivi*, 3248 ss.) e Corte Cost., 7 febbraio 2005, n. 70 (in *Giur. cost.*, 2005, 1). Nel complesso, in assenza di prese di posizione esplicite sul punto, pare corretto ritenere che l'assetto delle competenze risultante dal quadro normativo vigente in materia di gestione degli usi civici non sia stato significativamente intaccato dalla riforma costituzionale del 2001.

[2] La sentenza (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345 presenta profili di particolare interesse, poiché riguarda una fattispecie sostanzialmente assimilabile a quella oggetto della pronuncia in commento. La si veda in *Urban. e appalti*, 1998, 30 ss., con nota di S. Carra, *Usi civici: bocciata la l. reg. Abruzzo per contrasto con i principi regolatori della materia*, e in *Giust. civ.*, 1998, I, 1515 ss., con nota di M.A. Lorizio, *Demani civici: nuovi modelli di gestione*.

[3] L'ordinanza di rimessione è stata resa relativamente a due giudizi riuniti, entrambi instaurati dal Comitato Legambiente Calabria in opposizione alla realizzazione di una cabina elettrica su un fondo sottoposto ad usi civici. Il Commissario competente a risolvere la diatriba fra l'ente associativo e il Comune (che, in vista della realizzazione dell'opera, aveva stipulato con l'E.N.E.L. apposita convenzione) contesta la legittimità della sottrazione dell'immobile a uso civico, al di fuori della procedura prevista nella normativa nazionale. Più in particolare, ravvisa, in primo luogo, la violazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927, che, con riguardo ai terreni utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, stabilisce che i Comuni non possono, senza l'autorizzazione (originariamente dell'autorità statale e ora, *ex* art. 66, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) dell'autorità regionale, alienarli o mutarne la destinazione. In secondo luogo, riscontra l'incompatibilità con quanto stabilito dall'articolo 41, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, ove si afferma che è possibile imporre una destinazione del fondo diversa da quella civica, previa richiesta dei Comuni interessati, solo qualora ciò possa sortire un reale beneficio per la generalità degli abitanti. A parere del Commissario, la norma calabrese appare viziata da irragionevolezza, poiché, senza un valido motivo, consente l'utilizzo di un procedimento in cui è del tutto assente il coinvolgimento

sia del Consiglio comunale (dato che la determinazione è rimessa esclusivamente al Sindaco), sia della regione.

[4] Come si è accennato, in termini perfettamente corrispondenti v. Corte Cost., (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345 cit. (espressamente richiamata nella sentenza in epigrafe), la quale rappresenta una svolta rispetto all'orientamento precedentemente seguito, con riferimento al problema della determinazione della natura del provvedimento (già di competenza ministeriale e ora regionale) di assegnazione a categoria del terreno gravato da uso civico. Originariamente, infatti, la Consulta nega la sua portata costitutiva. Sul punto v., per esempio: Corte cost., (4 luglio) 11 luglio 1989, n. 391, in questa *Rivista*, 1990, 1594 ss., con nota di G.C. DE MARTIN, *Gli spazi e le condizioni per una specifica funzione ecologica dei beni soggetti ad usi civici*; Corte Cost., (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511, in *Giust. civ.*, 1992, I, 1165, con nota di F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni*, 1167 ss.; Corte Cost., (7 maggio) 25 maggio 1992, n. 221, in *Giust. civ*., 1992, I, 2325 ss., con nota di F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni (atto secondo)*, nonché in *Giur. cost.*, 1992, 1765 ss., con nota di M. D'AMICO, *Questioni premature e giudizio di costituzionalità a tempo debito*, e in questa *Rivista*, 1993, 450 ss., con nota di MARTINI, *Alienabilità delle terre civiche: la Corte Costituzionale fa un passo avanti*; Corte Cost., (18 maggio) 27 maggio 1992, n. 237, in *Giur. cost.*, 1992, 1826 ss., con nota di S. GATTAMELATA, *Legislazioni regionali e Corte costituzionale: verso una gestione differente dei terreni di uso civico*, ivi, 4419 ss. Questa linea è stato criticata dalla dottrina, la quale ha sottolineato che l'assegnazione a categoria ha natura costitutiva ed è espressione di un potere discrezionale: v. L. FULCINITI, *I beni d'uso* civico, Padova, 2000, 210 ss. e cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 368.

[5] In dottrina, sottolineano l'importanza delle specificità locali nell'evoluzione degli usi civici soprattutto G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88 ss. e, più recentemente, L. FULCINITI, *I beni d'uso civico cit.*, 15 ss., nonché L. COSTATO, *Problemi attuali delle normative sugli usi civici nella gestione e tutela del territorio*, Relazione alla giornata di studi *Gli usi civici oggi*, Accademia dei Georgofili, 30 giugno 2005, in Riv. dir. agr., 2005, 173 ss. In giurisprudenza, nella medesima direzione risulta particolarmente interessante Corte Cost., 25 maggio 1963, n. 87, in *Giur. cost.*, 1963, 711 ss.

[6] In dottrina, molti sottolineano la funzione dell'uso civico quale fonte di un diritto di godimento delle collettività locali su alcuni immobili rientranti nel patrimonio dell'ente di appartenenza. Per esempio, v. in questo senso: S. PACE, *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino - Alto Adige,* Casa Editrice I.C.A., Trento, 1975, 3 ss.; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1965, II, 666 ss.; G. FLORE - A. SINISCALCHI - G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956, 3. Molto recentemente, D. PACE, *Demani e usi civici trentini: natura origine e gestione*, in AA.VV., *Atti del Convegno di Castello Tesino, 17 marzo 2006, Trento*, in http://www.regione.taa.it/archivi/conv/usi_civici/index.asp, 1 ss., continua a far corrispondere l'uso

civico con il «diritto, appartenente singolarmente a ciascun abitante di un Comune o di una frazione, di godere dei frutti del demanio civico collettivo per soddisfare i bisogni essenziali della vita». V. anche Vitucci, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 579 ss., P. Stella Richter, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 183 ss. e C. Alvisi, *Usi civici*, in *Contr. e impresa*, 2005, 825 ss., la quale evidenzia le difficoltà di inquadramento dell'istituto sul piano definitorio. Per un'interessante ricostruzione in chiave storica, cfr. S. Mazzoli, *Usi civici*, in www.dirittoegiustizia.it, 29 giugno 2006. In termini ricostruttivi più generali, v., per esempio: U. Petronio, (voce) *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 930 ss., nonché Idem, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. Cortese, *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985, Milano, 1988, 491 ss.; M.A. Lorizio, *Il riordino degli usi civici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 609 ss., nonché Idem, (voce) *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994; A. Germanò, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. agr.*, 1994, 209 ss. Inoltre, v.: A. Palermo, (voce) *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino, 1975, 209 ss.; P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi cit.*; M. Zaccagnini - A. Palatiello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984; L. Fulciniti, *I beni d'uso civico cit.*; AA.VV., *Atti del Convegno sugli usi civici di Roma 1-2 giugno 1989*, Milano, 1990; O. Fanelli (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, Milano, 1991; AA.VV., *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Napoli, 1992; F. Marinelli, *I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 227 ss.; AA.VV., *Atti della riunione scientifica sulle terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema di Trento 7-8 novembre 1998*, Padova, 2000.

[7] Sul punto sia qui consentito richiamare A. Simonati, *La Corte Costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in questa *Rivista*, 1998, 1479 ss., ove si è sottolineato proprio l'intento della Corte di garantire la perdurante vitalità degli usi civici, pur tenendo conto dell'evoluzione del loro ruolo nell'ordinamento moderno. Inoltre, v. A. Passarelli, *La legislazione in materia di usi civici quale strumento di tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio (Latina, 1 - 3 marzo, 1985), Milano, 1986, 122 ss.; P. Nervi, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale,* in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente,* 1997, 377 ss., G. di Genio - L. de Vita, *Promozione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Archivio Scialoja - Bolla*, 2005, n. 1, 147 ss. e F. Marinelli, *Gli usi civici,* Milano, 2003, 259 ss.

Peraltro, è assai interessante – e in parte incompatibile – la ricostruzione proposta da P. Stella Richter, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico cit.*, 183 ss. Egli ritiene che, in realtà, la vocazione "paesaggistica" degli usi civici fosse chiara già al legislatore del 1927, il quale espressamente raccorda la protezione dei terreni rientranti nella categoria di cui alla lett. *a)* dell'art. 11 con l'intento di garantire la «conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale», che evidentemente non rientra fra gli interessi della popolazione utente, bensì

nell'ambito dell'interesse generale della collettività nazionale. Del resto, l'autore riconosce come la normativa del 1927 si faccia portatrice anche di istanze correlate allo sfruttamento economico dei terreni sottoposti a uso civico, che sono espressione di un equilibrio sociale ormai superato. Dunque, in questa prospettiva possono ritenersi complessivamente condivise le considerazioni fin qui espresse nel testo sulla progressiva acquisizione di valore "ambientalistico" da parte dell'istituto.

[8] In proposito, oltre alle decisioni richiamate nel testo, v., per esempio, Corte Cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71 (in *Giur. cost.*, 1999, 804 ss.), Idem, ord. 22 luglio 1998, n. 316 (in *Giur. cost.*, 1998, 2321 ss.) e Idem, ord. 8 maggio 1998, n. 158 (in *Giur. cost.*, 1998, 1398 ss.).

Inoltre, v. Corte Cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719 (in *Giust. civ. Mass.*, 1995, fasc. 12); cfr. Idem, SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858 (in *Giust. civ.*, 1994, I, 86 ss., con nota di E. Casamassima, *Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 1207 ss., di E. di Salvo, *Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?*, *ivi*, 1994, I, 637 ss., di F. Paolicelli di Salvo, *Il "revirement" delle sezioni unite della Corte di cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 634 ss. e di F. Marinelli, *Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*, *ivi*, 1994, I, 1526 ss.); infine, v. Idem, SS.UU., 23 febbraio 2001, n. 68 (in *Dir. e giur. agr.*, 2001, 448, con nota di L. Amendola, *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*).

[9] La si veda in *Dir. giur. agr. ambiente*, 1993, II, 278, con nota di A. Germanò, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il* dictum *della Corte Costituzionale*.; cfr. la nota di C. Santoriello, *La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 700 ss.

[10] La si veda in *Giur. cost.*, 1995, 413 ss. Sul punto v., in particolare, M.A. Lorizio, *I commissari per gli usi civici e i poteri d'ufficio. Conflitto fra giudici in attesa della legge*, in *Giur. cost.*, 1995, I, 1118 ss., E. Casamassima, *Il "ripristino" della giurisdizione "*ex officio" *del commissario per la liquidazione degli usi civici*, in *Giur. it.*, 1995, I, 311 ss.. e Idem, *La Corte costituzionale ripristina la tutela giuridica demaniale ed ambientale*, in *Giust. civ.*, 1995, I, 869 ss., nonché F. Marinelli, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, in *Giust. civ.*, 1995, I, 865 ss., U. Petronio, *Ad avere l'ultima parola…*, in *Dir. giur. agr.*, 1995, 146 ss., R Ricciotti, *La Consulta restituisce il potere d'iniziativa al Commissario agli usi civici*, in *Corr. giur.*, 1995, 432 ss. e F. Mastragostino, *La tutela giurisdizionale dei demani civici e delle proprietà collettive,* in *Dir. e giur. agr. e ambiente,*1997, 550 ss.

[11] La si veda in *Giur. cost.*, 1998, II, 2321 ss.

[12] Questo orientamento è condiviso dalla dottrina. Oltre agli scritti già richiamati, v., per esempio: P. Provenzali, *Usi civici*, in S. Nespor - A.L. de Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, pp. 1784 ss.; U. Petronio, (voce) *Usi civici cit.*, 930 ss.; M. De Paolis, *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa*, IX, 1995, 37 ss. In prospettiva più generale, v., fra gli altri, M. Campolo, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, E.S.I., Napoli, 1999; A. Rallo, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001. D'altra parte, è doveroso segnalare come un autorevole studioso (v. F. Marinelli, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 1998, 2, 329 ss.) abbia evidenziato, a proposito della sentenza n. 345 del 1997 da cui quella in commento trae spunto, che, la Consulta – dopo aver segnalato, in modo perfettamente condivisibile, la valenza paesaggistica degli usi civici – afferma che la connessione con la primaria esigenza di protezione dell'ambiente non riguarda solo l'istituto nelle sue connotazioni sostanziali, ma coinvolge, al contrario, l'intera disciplina contenuta nella l. n. 1766/1927, comprese le previsioni di matrice processuale concernenti i poteri di iniziativa dei Commissari. Questa linea – che era già emersa in precedenza (precisamente, v. Corte Cost., 20 febbraio 1995, n. 46 cit.) e alla quale nel 1997 la Corte pare attenersi in modo poco "ragionato" – non tiene conto della difformità fra la *ratio* complessiva che contraddistingue la disciplina specifica del 1927 (ove la protezione dell'ecosistema rappresenta, alla luce di un'interpretazione evolutiva e probabilmente lontana dalla mentalità del legislatore dell'epoca, solo uno degli aspetti rilevanti) e la *ratio* della normativa espressamente posta a protezione dell'ambiente.

[13] Di questa problematica si è occupato in modo piuttosto approfondito F. Marinelli, *Trasporto di energia e vincoli ambientali*, in *Rass. giur. energia elettrica* 1988, I, 309 ss. In particolare, può essere interessante sottolineare come l'autore sostenga, analizzando la normativa al momento in vigore, che la l. 11 dicembre 1933, n. 1775 (T.U. delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici) prevale su quella in materia di usi civici, sia perché posteriore, sia perché "speciale" rispetto alla l. 16 giugno 1927, n. 1766. Sul rapporto fra la disciplina relativa agli usi civici e la normativa urbanistica, v. anche V. Cerulli Irelli, *Verso una nuova legge nazionale sugli "usi civici": i problemi aperti*, in O. Fanelli (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive cit.*, il quale afferma che proprio su questo punto appare necessario l'intervento di una legge quadro nazionale e sottolinea come le leggi regionali che legittimamente hanno preso posizione in materia (per esempio, la l.r. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, in particolare art. 2, e la l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, in particolare art. 9), abbiano di fatto unificato i due settori sul piano procedimentale, inserendo l'apporto dell'autorità competente alla gestione dei beni civici nel contesto del procedimento urbanistico, ove è necessario tenere conto della destinazione civica dei terreni oggetto di pianificazione. D'altra parte, tale destinazione del suolo può essere modificata soltanto in base alle regole specifiche e non senz'altro nell'ambito del generale meccanismo di pianificazione urbanistica. Inoltre, v. P. Nervi, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale cit.*, 377 ss.

[14] Il problema della legittimità dello sfruttamento economico del suolo gravato da uso civico e delle sue corrette modalità di gestione, anche con riferimento alla portata del potere pianificatorio degli enti locali, è affrontato, per esempio, in O. Fanelli (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive cit.*, soprattutto da M. Samperi, *Le utilizzazioni naturalistiche dei beni civici*, *ivi*, 153 ss. e da P. Federico, *L'utilizzazione delle terre civiche: prospettive di riforma*, *ivi*, 193 ss. Inoltre, v. F. Marinelli, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo) cit.*, 329 ss.

[15] Sul punto, può essere interessante richiamare nuovamente le considerazioni espresse, a proposito della sentenza n. 345 del 1995, da F. Marinelli, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo) cit.*, 329 ss., il quale ritiene che l'argomentazione (corrispondente a quella contenuta nella decisione del 2006, ora richiamata nel testo) svolta dalla Corte in quella occasione non sia condivisibile, soprattutto alla luce «dell'ampio dibattito che ha portato il legislatore a snellire le procedure amministrative, prima con la l. 7 agosto 1990 n. 241 e poi con le l. 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127 (cosiddette leggi Bassanini)». Osserva, altresì, l'autore che il problema della razionalizzazione delle procedure deliberative coinvolgenti terreni gravati da usi civici – impedito di fatto dalla rigorosa applicazione della normativa del 1927, puntualmente effettuata dalla Corte Costituzionale e dai Commissari regionali – «si pone e si porrà con sempre maggiore frequenza in relazione a decisioni pianificative prese attraverso accordi di programma o conferenze di servizi che di fatto incidono sull'astratto diritto di uso civico, non potendosi ovviamente seguire in quella sede le complesse procedure previste dalla normativa in materia».

[16] Come già si è segnalato, l'assunto trova fondamento normativo nell'art. 66, d.P.R. 26 luglio 1977, n. 616. Il d.P.R. n. 616/1977 è stato anticipato, come è noto, dall'art. 1, ult. c., d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali uffici). Fra gli autori che hanno contribuito al dibattito sul contenuto e sulla portata di questa innovazione, v. soprattutto L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale,* in *Foro amm.,* 1971, III, 36 ss. e V. Crisafulli, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale,* in *Pol. dir.,* 1972, 665 ss. Per quanto riguarda il mantenimento in capo ai comuni dei compiti di vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico, v. art. 78, lett. *b)*, d.P.R. n. 616/1977; per le residue funzioni di controllo economico in capo al sindaco, v. art. 64, d.P.R. 26 febbraio 1928, n. 332.

[17] Si veda il testo della sentenza in *Giur. cost.*, 1995, 1309 ss.

[18] In particolare, la disposizione censurata prevedeva che «nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione». In dottrina, l'impatto normativo prodotto dalla legge del 1994 è analizzato, per esempio, da M.A. Lorizio, *Demani civici ad una*

svolta, tra leggi vecchie e nuove, in *Dir. e giur. agr.,* 1997, 381 ss. Per un commento organico alla legge, v. L. Costato (a cura di), *Commentario alla legge 31 gennaio 1994, n. 97*, Milano, 1995. In giurisprudenza, sull'art. 12, l. 31 gennaio 1994, n. 97, v., per esempio, Cons. Stato, sez. V, 16 novembre 1998, n. 1614 (in *Cons. Stato*, 1998, I, 1769).

[19] In termini tendenzialmente corrispondenti, v. anche Corte Cost., (7 maggio) 25 maggio 1992, n. 221 cit. Inoltre, v. Corte Cost. (18 maggio) 27 maggio 1992, n. 237 cit.

[20] Precisamente, v. Corte Cost. (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511 cit.

[21] V., in questi termini, F. Marinelli, *Usi civici e poteri delle Regioni cit.*, 1167 ss.

Cfr., però, B. Giuliani, *Usi civici, il Comune non può eliminare il vincolo per costruire un'opera pubblica*, in *Il Sole24ore*, 27 luglio 2006, la quale, commentando la sentenza in epigrafe, sottolinea come alcuni legislatori regionali abbiano recentemente evidenziato proprio l'importanza del patrimonio civico in vista della realizzazione di interessi (anche) economicamente rilevanti. Al riguardo, a titolo esemplificativo, l'autrice richiama la l.r. Molise 23 luglio 2002, n. 14 (che, all'art. 3, c. 4, ammette l'utilizzazione a fini turistici delle terre gravate da uso civico) e la l.r. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6 (che autorizza l'alienazione dei terreni civici edificati), nonché la l.p. Trento 14 giugno 2005, n. 6.

V. anche C. Federico, *Dall'intento livellatore e liquidatorio alle nuove prospettive di valorizzazione dei dominii collettivi*, in P. Nervi (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali. Atti della VII Riunione Scientifica (Trento, 8-9 novembre 2001)*, Padova, 2002, la quale ritiene che spetti in primo luogo ai legislatori regionali salvaguardare la vitalità dell'istituto.

[22] Per esempio, v. Corte Cass. civ., sez. II, 22 novembre 1990, n. 11265, in *Foro it.*, 1990, I, 3396 ss., nonché Idem, SS.UU., 13 giugno 1996, n. 5441, in *Dir. e giur. agr.*, 1997, 321 ss., con nota di A.R. Stolfi, *Vecchi e nuovi problemi in materia di usi civici*.

[23] Per esempio, v. Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 318, in *Foro amm.*, 1997, 514 e Idem, sez. IV, 19 dicembre 2003, n. 8365, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2003, 3652 ss.

[24] Non appare priva di rilevanza, in proposito, l'assenza, nella sentenza del 2006, di riferimenti all'art. 1, c. 5, l. n. 97/1994, ove si richiama l'art. 4, c. 6, della Carta europea dell'autonomia locale (introdotta nell'ordinamento italiano con legge di ratifica ed esecuzione 30 dicembre 1989, n. 439), in base al quale «le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile e in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente». A questa disposizione fa, invece, cenno Corte Cost. n. 345/1997 cit.

[25] V. P. Stella Richter, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico cit.*, 183 ss.

Cfr. L. Fulciniti, *I beni d'uso civico cit.*, 284, a parere della quale, per non eludere la tutela paesaggistica e ambientale, è necessario che ogni procedimento amministrativo finalizzato alla cessazione del regime demaniale dei beni d'uso civico comporti l'acquisizione del parere sul vincolo ambientale; l'autrice auspica, altresì, che sia garantita la partecipazione al procedimento amministrativo dei portatori di interessi diffusi, secondo le prescrizioni della legge n. 241 del 1990.

[26] Sostanzialmente in termini, benché in prospettiva in parte difforme, cfr. P. Nervi, *I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale*, in AA.VV., *I temi di bosco e ambiente*, Consorzio nazionale per la valorizzazione delle risorse forestali e delle aree protette, Frontone (PS), 1995, 24.