

I beni su cui gravano usi civici quali *iura in re propria* non sono espropriabili

Cass. Sez. II Civ. 29 marzo 2024, n. 8573 - Mocci, pres. ed est. - ENEL Produzione S.P.A. (avv. Petronio) c. ASBUC Casale S (avv. Ludovici). (Cassa in parte con rinvio App. Roma 23 luglio 2019)

Usi civici - Beni gravati da uso civico - Espropriazione forzata - Esclusione.

I diritti di uso civico gravanti su beni collettivi quali iura in re propria non possono essere estinti per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura assimilabile a quella demaniale lo impedisce. È necessario, per l'attuazione dell'espropriazione, un precedente formale provvedimento di sdemaniazione.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. La sentenza della Suprema Corte 29 marzo 2024, n. 8573 che annoto contiene due principi di diritto, a dir così, processuale e un principio di diritto a carattere sostanziale. I primi due non interessano qui; cosicché mi limito a riportare quanto la Suprema Corte ha affermato, e cioè: «Il procedimento di reclamo avverso le decisioni del Commissario agli usi civici va inquadrato nel sistema generale delle impugnazioni, sicché il termine breve di cui all'art. 325 c.p.c. decorre unicamente dalla notificazione della sentenza ad opera delle parti» e «I poteri officiosi del Commissario agli usi civici, nel processo civile, non possono incidere sull'oggetto e sul contenuto delle domande, che restano una prerogativa delle parti, ai sensi dell'art. 112 c.p.c.».

È il principio di carattere sostanziale che mi preme ribadire: i beni gravati da uso civico non sono suscettibili di espropriazione forzata.

Per comprendere il portato dell'affermazione della Suprema Corte è opportuno partire dall'inizio. E così è utile seguire quanto le Sezioni Unite, nella perspicua sentenza 10 maggio 2023, n. 12570¹, ricostruiscono². In detta sentenza è narrata storicamente la materia degli usi civici, partendo dal medioevo fino all'eversione della feudalità, dal diritto napoletano dei primi dell'800 alle leggi n. 5489/1888 e n. 397/1894 relative ai territori dell'ex Stato pontificio, dalla legge n. 1766/1927 sulla c.d. liquidazione degli usi civici alla legge attuale n. 168/2017 sui domini collettivi³. E in detta sentenza è affermato che essi costituiscono, nell'esperienza giuridica, un istituto dai caratteri particolari la cui collocazione nell'Ordinamento «dovrà

¹ Relatore il cons. Aldo Carrato, in www.osservatorioagromafie.it.

² Il punto 5 della sentenza è rubricato «Inquadramento storico degli usi civici».

³ La dicotomia fra *iura in re propria* (gli usi civici sul c.d. demanio civico) e *iura in re aliena* (gli usi civici in senso stretto, gravanti su beni altrui) non solo domina la legge del 1927, ma «permane» nella legge del 2017, sicché la Corte costituzionale, nella sentenza 11 maggio 2023, n. 119 (in www.osservatorioagromafie.it) conclude che la legge rubricata «sul riordinamento degli usi civici» continua ad essere vigente nel contesto della legge del 2017 «in materia di domini collettivi». A me sembra, tuttavia, potere affermare che, per la nuova regolamentazione della materia, della legge del 1927 si possano considerare ormai non applicabili, per intervenuta obsolescenza, le disposizioni sulla distinzione delle categorie *a*) e *b*) delle terre di uso civico e sulla loro ripartizione, quotizzazione e gestione (artt. 11, 13, 19 e 21). Invece, sono sicuramente vigenti le disposizioni sul procedimento di liquidazione degli usi civici in senso stretto (artt. 4-7) e di liquidazione delle promiscuità (art. 8), nonché quelle sul procedimento di legittimazione dei terreni usurpati e già in proprietà della comunità (artt. 9-10) e la disposizione dell'art. 12 sull'alienazione dei beni civici. Inoltre, la legge n. 1766 del 1927 rimane certamente in piedi nella parte relativa sia alle competenze (ora) delle Regioni in tema di verifica e reintegra dei diritti della comunità, sia alla giurisdizione dei Commissari liquidatori degli usi civici in tema di giudizio sulla *qualitas soli* (artt. 27 ss.). In sostanza, ciò che rimane, oltre le regole processuali di reintegra amministrativa e di verifica giudiziale della *qualitas soli*, sono le regole procedurali di liquidazione, di legittimazione e di modifica di destinazione, ovvero quelle disposizioni di «governo del territorio» che è materia concorrente delle Regioni le quali, dunque e in particolare, sono rimaste competenti ad autorizzare le alienazioni e le modifiche di destinazione dei domini collettivi. Il resto, cioè i punti cardine - i «principi» - della natura, della titolarità e dello scopo della tutela delle proprietà collettive sono ora contenuti nella legge statale n. 168/2017, che ha cessato di considerare le comunità titolari di proprietà collettive come associazioni «inutili e dannose», ma le ha definite formazioni sociali in cui si realizza la personalità di ciascuno associato come uomo.

essere ricercata all'interno della storia». In sostanza, è la storia che qui si è fatta diritto.

Orbene, al punto 7 le Sezioni Unite pongono in risalto la distinta tipologia, la distinta natura e il distinto regime giuridico degli usi civici. La Suprema Corte rileva che la fondamentale legge n. 1766/1927 individua due categorie e due regimi normativi in considerazione della diversità originaria della proprietà del terreno. Detta legge non ha una definizione degli usi civici, ma li qualifica come riconducibili a due diversi regimi di godimento delle terre che ne costituiscono l'oggetto: gli usi civici in senso stretto, come una sorta di *servitutes* su terreni altrui – dunque, *in re aliena* –, da cui la collettività trae solo *alcune* utilità⁴, e gli usi civici *tout court* aventi ad oggetto il patrimonio della collettività – dunque *in re propria* – da cui essa collettività trae *tutte* le utilità possibili.

Orbene, al punto 8 le Sezioni Unite si richiamano alla giurisprudenza della Corte costituzionale espressa nelle sentenze n. 67/1957 e n. 78/1961, secondo cui la natura degli usi civici dei beni di proprietà collettiva, perché equiparabile a quella dei beni demaniali, non consente di sottoporli ad espropriazione per pubblica utilità potendo questa effettuarsi solo per la proprietà terriera privata⁵. La conseguenza sarebbe che, al di fuori del procedimento di liquidazione dell'uso civico, la preminenza del pubblico interesse, che ha impresso al bene fondiario il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieta qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo forzato per pubblica utilità. Con l'ulteriore relevantissima conclusione che sarebbero inespropriabili i beni civici delle collettività, ma – bisognerebbe anche concludere – che sarebbero inespropriabili anche gli usi civici – si noti bene: *gli usi* – gravanti su fondi altrui.

2. L'unica espressione «usi civici» con i suoi termini correlati, proprio perché si riferisce, in modo promiscuo, a due distinte categorie è spesso fonte di travisamenti e di incomprensioni, anche per il fatto che le legislazioni antica e nuova l'utilizzano, appunto, in modo promiscuo. Ecco perché la dottrina ha suggerito di usare un'altra espressione generalista, quella di «assetti fondiari collettivi»⁶, mentre la legge n. 168/2017 introduce quella di «domini collettivi»⁷.

Orbene, la formula del comma 3 dell'art. 3 della l. 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi è nel senso che viene espressamente proclamata, come propria caratteristica fondamentale, la loro inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Dunque, ad una prima lettura anche le terre private, su cui una comunità esercita usi civici in senso stretto, sarebbero inalienabili. Senonché e giustamente la Corte costituzionale, con la sentenza 11 maggio 2023, n. 119, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del detto comma nella parte in cui non esclude dal regime di inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali la collettività di un Comune esercita usi civici non ancora liquidati. E ciò è di una ovvia chiarezza: infatti, la categoria degli usi civici in senso stretto consiste, come si è detto, in una sorta di *servitutes* su terre altrui, da cui la collettività trae alcune specifiche utilità, mentre tutte le altre utilità spettano al *dominus* di esse. Ora, se si pretende che la collettività continui a godere di quelle specifiche utilità che dalla terra altrui ricava, non è necessario che si escluda normativamente l'alienazione di detta terra, perché il peso che la grava, per la regola fondamentale di origine romana secondo cui *res transit cum onere suo*, continua a gravare su tutti gli eventuali successivi proprietari. Ne deriva che costoro potranno alienare il loro bene terriero che continua ad essere gravato dagli *iura in re aliena* di una determinata collettività, mentre solo se si avvia e si completa la procedura di liquidazione degli usi civici in senso

⁴ Rientrano in tale fattispecie, ad esempio, lo *ius lignandi* (la raccolta della legna), lo *ius pascendi* (il pascolo degli animali), lo *ius spicandi* (la raccolta delle residue spighe dopo la falciatura), lo *ius herbandi* (il taglio dell'erba), lo *ius serendi* (la semina) e lo *ius venandi et piscandi* (la caccia e la pesca).

⁵ Tale giurisprudenza è stata ribadita sostanzialmente dal Consiglio di Stato in vari pareri, da cui si trae il principio di un'astratta inespropriabilità dei beni di uso civico, sicché la loro destinazione ad altre finalità di pubblico interesse può avvenire solo in virtù di un atto di sclassificazione, che deve contenere «la comparazione dei vari interessi».

⁶ Cfr. P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2017, 1.

⁷ Più precisamente non si tratta di una nuova espressione perché già la l. 4 agosto 1894, n. 397 (c.d. legge Tittoni) era rubricata come «portante l'ordinamento dei domini [con due i] collettivi nelle Province dell'ex Stato pontificio».

stretto gravanti sul terreno del privato *dominus*⁸, la parte del fondo rimasta al *dominus* potrebbe essere alienata «libera» dal peso degli usi già gravanti su di essa.

3. Resta, allora, la questione del trattamento degli *iura in re propria* delle collettività, cioè di quei beni che appartengono ad una collettività senza divisione di quote. E subito va ricordato che le collettività possono essere di due tipi: una è la collettività di tutti i cittadini di un Comune sulla base dell'incolato, ed è l'ipotesi delle proprietà collettive «aperte»; l'altra è la collettività formata solo dai discendenti delle antiche famiglie originarie sulla base del vincolo del sangue come nel caso delle Regole dell'arco alpino, ed è l'ipotesi delle proprietà collettive «chiuse». Ma sono ipotesi di proprietà pubblica o di proprietà privata? E questa non è una questione priva di importanza, perché, ad esempio, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno sostenuto, nella sentenza 11 aprile 2016, n. 7021⁹, che i beni oggetto di proprietà regoliera possono essere assoggettati ad espropriazione per pubblica utilità anche a prescindere del consenso della Regola stessa, posto che i beni regolieri sono beni di proprietà privata. A me sembra più che corretto il giudizio espresso da Paolo Grossi su detta sentenza, e cioè che sia viziata da «crassa ignoranza»¹⁰. Ma ritengo di aggiungere che a me sembra che, accanto alla proprietà privata e alla proprietà pubblica nominate nell'art. 42 Cost., vi sia una cosiddetta «proprietà collettiva», caratterizzata dal fatto che i titolari dei domini collettivi sono soggetti privati e che i loro beni, che non possono che essere privati, presentano, però, caratteri di parademianialità. In sostanza, si tratta di una particolare proprietà privata conformata da uno specifico regime di godimento e di disposizione: quella, appunto, dei beni collettivi¹¹. E cercherò di darne la giustificazione.

4. Con lo sviluppo economico che ha investito l'Italia nel dopoguerra, l'esigenza di preservare i domini collettivi si è slegata dalla necessità di mantenere i mezzi di sopravvivenza delle popolazioni locali¹², cogliendo nell'interesse pubblico ambientale, tutelato dall'art. 9 della Costituzione, la massima ragione giustificatrice della loro sopravvivenza.

Il particolare regime di indisponibilità della proprietà collettiva, riconosciuto dall'art. 12 della l. 27 giugno 1927, n. 1766, dall'art. 3 della l. 31 gennaio 1994, n. 97 ed infine dall'art. 3, comma 3, della l. 20 novembre 2017, n. 168, ha infatti mantenuto intatti i patrimoni antichi attraverso l'avvicinarsi delle varie generazioni, nell'interesse dei singoli e dell'intera collettività, con vantaggio (indiretto) dell'ambiente che dal sistema di proprietà collettiva è stato ed è protetto.

La Corte costituzionale ha, ormai da tempo, colto il nesso tra il regime degli assetti fondiari collettivi, assimilabile a quello dei beni pubblici, e la tutela dell'ambiente¹³. E tale collegamento ha trovato esplicito riconoscimento nell'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da uso civico di cui all'art. 142, comma 1, lett. h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Grazie all'indisponibilità dei beni civici, infatti, sono state salvaguardate vaste porzioni del territorio italiano. Si tratta di zone vincolate in virtù della loro appartenenza a collettività sensibili alla conservazione

⁸ Si ricordi che il procedimento di liquidazione degli usi civici in senso stretto goduti da una collettività di utenti su terreni di proprietà altrui, consiste prevalentemente - ex artt. 5-7 della legge del 1927 - nella divisione del fondo in due porzioni, una parte (di regola la maggiore) «resta» al proprietario liberata dalle *servitutes*, mentre la restante porzione, quantificata in base al «valore» degli usi già esercitati sull'intero fondo, viene attribuita in proprietà collettiva alla comunità degli utenti rappresentata dal Comune. È utile ricordare ancora che l'art. 4, comma 5, della legge del 1927 prevede che sulla parte spettante al proprietario gli utenti rimarranno nell'esercizio di alcune vecchie consuetudini, quelle di cacciare, spigolare e raccogliere erbe, ma «finché non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario».

⁹ In *Foro it.*, 2016, 7-8, I, 2452.

¹⁰ Mi riferisco alle parole con cui Paolo Grossi, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, 2019, 95, ha giudicato detta sentenza: essa è viziata da «crassa ignoranza».

¹¹ La formula «particolare proprietà privata conformata» è di G. AGRIFOGLIO, «*Demanio civico*»: un'anfibologia, a commento di Cass. 10 maggio 2023, n. 12570 (da me citata, *supra*, nota 1), in *Foro it.*, 2023, I, 3241, spec. 3248.

¹² *Ne cives fame pereant*: con tale espressione si giustificavano gli usi civici.

¹³ E ciò fin da Corte cost. 1° aprile 1993, n. 133, in questa Riv., 1993, 278.

dell'ambiente naturale o tradizionale, inteso come patrimonio inter-generazionale dell'uomo e della società in cui egli vive. Il vincolo, per gli aspetti paesistici o morfologici dei domini collettivi, trova così fondamento proprio in ragione del loro speciale regime giuridico.

L'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì, quindi, che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime¹⁴.

L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che la preminenza dell'interesse pubblico ambientale intrinseco ai domini collettivi ne vieti qualunque circolazione al di fuori delle ipotesi tassativamente individuate dalla legge n. 1766/1927, assimilandoli, per questo loro peculiare aspetto, ai beni demaniali.

Ora, se i titolari dei domini collettivi hanno personalità giuridica di diritto privato per espressa disposizione del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 168/2017, e se i beni di detti soggetti, che sono soggetti privati, non possono che essere, anch'essi, privati, tuttavia gli aspetti sopra evidenziati danno a questi beni una caratteristica pubblicistica: in altre parole la «proprietà collettiva» è una proprietà privato-pubblica, privata quanto ai soggetti, pubblica non per sua natura ma quanto al regime parademaniale dei beni collettivi.

5. - Va da sé, allora, che l'interesse pubblico ambientale sotteso ai domini collettivi non possa non venire in evidenza anche nei procedimenti espropriativi che determinerebbero l'estinzione dei diritti delle collettività originarie. Cioè, l'inespropriabilità dei domini collettivi *in re propria* è la ovvia conseguenza. Se i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili a quelli demaniali, la conseguenza è che la procedura espropriativa anche per pubblica utilità, per poter essere ritenuta legittima, deve essere preceduta dalla loro preventiva sdemanializzazione. Siffatta conclusione è affermata, oltre che nella sentenza qui commentata, dalla Corte di cassazione in altre sentenze¹⁵, secondo le quali il regime di indisponibilità delle terre civiche comporta che esse non siano espropriabili per pubblica utilità se non previa «sdemanializzazione», che può ravvisarsi unicamente nel provvedimento previsto dall'art. 12 della legge n. 1766/1927, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente a tale atto. Ma anche il giudice amministrativo ha riconosciuto l'inespropriabilità dei domini collettivi, dichiarando che «I beni di uso civico, avendo natura demaniale, sono assolutamente inalienabili, incommerciabili e non suscettibili di usucapione o espropriazione forzata, salvo che la loro alienazione sia autorizzata ai sensi dell'art. 12, legge n. 1766 del 1927»¹⁶. E alla stessa conclusione sono pervenuti Commissari per la liquidazione degli usi civici¹⁷, secondo i quali l'esecuzione forzata di terreni collettivi contrasta con i caratteri di indisponibilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità dei beni stessi, sacrificabili solo alle condizioni previste dalla legge.

I domini collettivi, dunque, sono non-espropriabili; però gli stessi diritti di proprietà collettiva possono essere eliminati attraverso gli specifici procedimenti stabiliti dalla legge. Dunque, la dichiarazione di pubblica utilità espressa dall'autorità espropriante non può mai, di per sé, determinare l'estinzione dei diritti della collettività. Solo il provvedimento regionale, assunto di concerto con il Ministero dell'ambiente¹⁸ all'esito dell'espressa comparazione dei vari interessi pubblici coinvolti nell'ambito del procedimento di

¹⁴ Cfr. Corte cost. 20 aprile 2020, n. 71, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁵ Cfr. Cass. 11 giugno 1973, n. 1671; Cass. Sez. Un. 30 giugno 1999, n. 375, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1515.

¹⁶ Cfr. T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II. 25 marzo 2014, n. 610, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 20 giugno 2016 n. 1302, *ivi*.

¹⁷ Cfr. Comm. usi civici Veneto 13 maggio 2005; Comm. usi civici Lazio 18 febbraio 1991 e 4 giugno 1981.

¹⁸ La Corte cost., nella sentenza 26 luglio 2018, n. 178, in www.osservatorioagromafie.it, ha messo in evidenza la necessità che, nel provvedimento di alienazione e mutamento di destinazione dei beni civici, sia coinvolto lo Stato, quale autorità preposta alla tutela dell'interesse pubblico ambientale. Si discuteva della illegittimità di una legge della Regione Sardegna che disponeva il venir meno di usi civici per effetto di un piano paesaggistico regionale, alla cui elaborazione lo Stato non era stato chiamato a partecipare.

cui all'art. 12 della legge n. 1766/1927, potrà comportare, con la caducazione dei diritti collettivi, la cessazione del vincolo paesistico di cui al d.lgs. n. 42/2004.

E la Suprema Corte avverte, nella sentenza 28 settembre 2011, n. 19792¹⁹, che la sclassificazione dei beni gravati da uso civico richiede «delicatezza e complessità» di accertamenti, «soprattutto [per] la peculiare struttura dell'istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari dell'uso civico»: tutto ciò esclude che la sdemanializzazione possa avvenire di mero fatto.

Alberto Germanò

¹⁹ In questa Riv., 2012, 702.