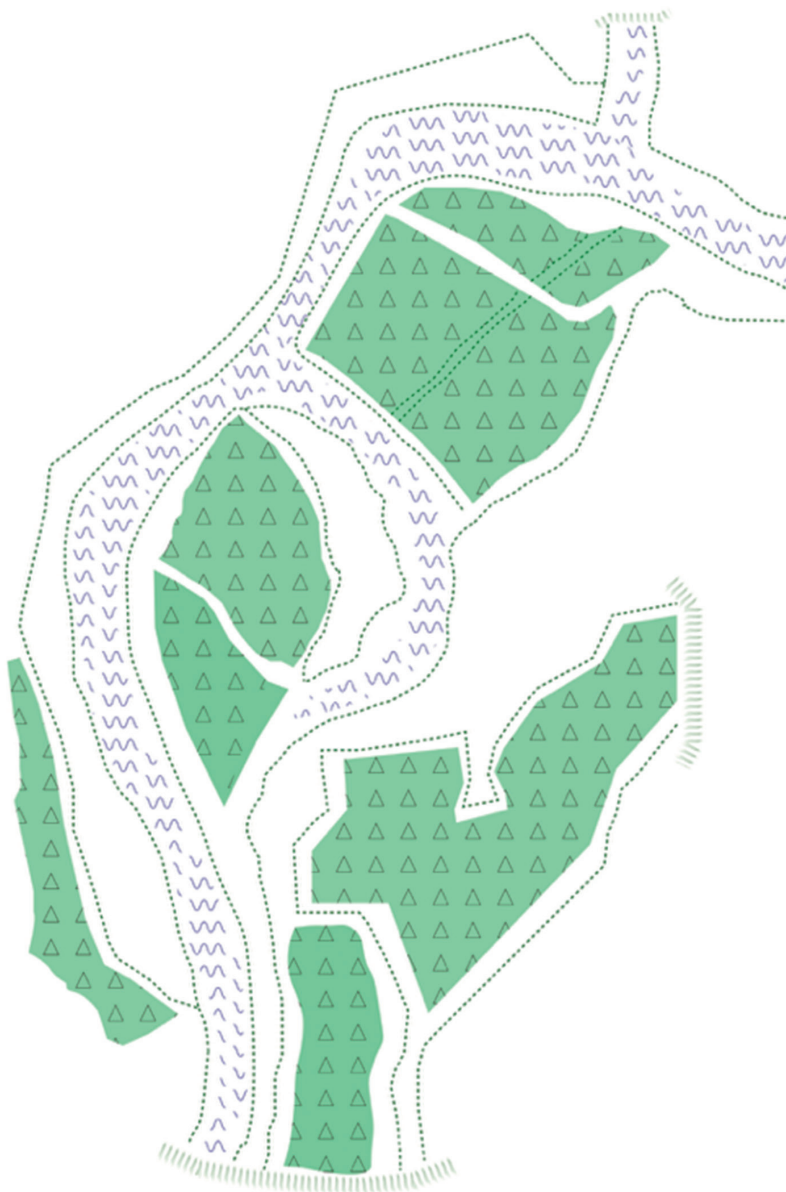

a cura di

Fabio Mangone, Elena Manzo,
Andrea Maglio, Leonardo Pica,
Floretta Rolleri

DAGLI USI CIVICI AI DOMINI COLLETTIVI, DAL PAESAGGIO ALLE COMUNITÀ ENERGETICHE

TEMI DI ATTUALITÀ E CASI STUDIO

FrancoAngeli 



UOMO, AMBIENTE, SVILUPPO



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli ne massimizza la visibilità e favorisce la facilità di ricerca per l'utente e la possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

a cura di

Andrea Maglio, Fabio Mangone,
Elena Manzo, Leonardo Pica,
Floretta Rolleri

DAGLI USI CIVICI AI DOMINI COLLETTIVI, DAL PAESAGGIO ALLE COMUNITÀ ENERGETICHE

TEMI DI ATTUALITÀ E CASI STUDIO

FrancoAngeli 

Comitato scientifico

Gemma Belli, Università di Napoli Federico II
Antonella Ciriello, Fondazione Castel Capuano
Aldo De Chiara, Fondazione Castel Capuano
Andrea Maglio, Università di Napoli Federico II
Fabio Mangone, Università di Napoli Federico II
Elena Manzo, Università della Campania Luigi Vanvitelli
Giuseppina Mari, Università di Napoli Federico II
Leonardo Pica, Ministero della Giustizia
Floretta Roller, Fondazione Castel Capuano

Comitato redazionale

Ermanno Bizzarri, Università di Napoli Federico II – segreteria di redazione
Raffaele Merone, Università di Napoli Federico II – collaborazione alla revisione
Valeria Pagnini, Università di Napoli Federico II – collaborazione alla revisione

Il volume è un prodotto della ricerca del progetto PRIN-PNRR 2022 *From Common Goods to Ecological Resources. Environmental Development Prospects for Areas Subject to Civic Use in Campania and Molise* (Università di Napoli Federico II, *Principal Investigator* prof. Andrea Maglio; Università della Campania Luigi Vanvitelli, *Associated Investigator* prof.ssa Elena Manzo), finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU, missione 4, componente 1, CUP E53D23018790001, e raccoglie gli esiti delle giornate di studio *Dagli usi civici ai domini collettivi, dal paesaggio alle comunità energetiche* (Castel Capuano, Napoli, 3-4 maggio 2024).



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
L'ALTERNATIVA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II



Università
degli Studi
della Campania
Luigi Vanvitelli

Dipartimento di Architettura e
Disegno Industriale



Dipartimento di Ingegneria
Civile, Edile e Ambientale



Centro interdisciplinare di ricerca
per i Beni architettonici e ambientali
e per la Progettazione urbana



Fondazione Castel Capuano

In copertina: Elaborazione grafica di Francesca Di Fusco, Università di Napoli Federico II

Isbn e-book open access: 9788835184768

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Introduzione

di Andrea Maglio

pag. 9

Parte I **Evoluzione del concetto di uso civico**

Dimensioni costituzionali della comunità

di Achille de Nitto

» 13

Dalla comunità originaria alla società consumistica

di Maria Athena Lorizio

» 17

Dagli usi civici ai domini collettivi: cosa cambia?

di Antonio Perinelli

» 20

Il paradigma della proprietà collettiva nelle pagine storico-giuridiche di Paolo Grossi

di Fabrizio Marinelli

» 23

Usi civici e beni comuni

di Eugenio Picozza

» 30

Gli usi civici e il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni: la necessaria approvazione “sovrana”

di Maria Grazia Caserta

» 36

La disciplina dei domini collettivi, tra incertezze e potenzialità

di Marco Calabrò

» 41

Parte II **Storicità dei territori collettivi**

Demani e usi civici nei processi di produzione e trasformazione del territorio.

L'Appennino campano (secoli XVIII-XIX)

di Alessandra Bulgarelli Lukacs

» 49

Beni, diritti d'uso e spazi contesi: i conflitti per la gestione delle risorse collettive nell'Appennino meridionale. Il caso dei Monti Picentini (secoli XIX-XX)

di Giacomo Zanibelli

» 58

Le proprietà collettive per il rilancio delle aree interne

di Fabiana Forte

» 69

Territori soggetti a usi civici da vincolo a risorsa: sfide e soluzioni tra rappresentazione digitale e gestione informativa

di Pierpaolo D'Agostino e Giuseppe Antuono

pag. 78

Usi civici e aree interne, possibilità di mutuo soccorso. Il paesaggio dell'Alta Irpinia e il patrimonio boschivo tra Aquilonia e Monteverde

di Angela D'Agostino

» 88

Parte III Paesaggio e legislazione

Oltre gli aspetti liquidatori: le sottaciute finalità conservative della legge 1766 del 1927

di Fabio Mangone

» 103

Usi civici e patrimonio culturale, fra tassonomie e profili operativi

di Anna Simonati

» 106

La funzionalizzazione dei beni collettivi alla tutela paesaggistico-ambientale: riflessioni su indisponibilità e irreversibili trasformazioni

di Giuseppina Mari

» 115

Tutela del territorio e domini collettivi anche alla luce dell'art. 65-bis, l. 108 del 29 luglio 2021

di Gioacchino Ascione

» 123

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dalla "sistemazione" dei beni civici a quella delle abusive trasformazioni del territorio

di Leonardo Pica

» 128

Parte IV Espropri, ecologia e comunità energetiche

Usi civici e beni comuni: una coordinazione possibile. Considerazioni comparatistiche tra Francia e Italia

di Annamaria Abbruzzese

» 163

Le Comunità energetiche per il Ministero della Giustizia

di Raffaele Mea

» 178

Domini collettivi e comunità energetiche nel prisma della sostenibilità

di Andrea Giordano

» 182

Il sistema dei domini collettivi e il legislatore "episodico" del PNRR

di Nicola Corbo

» 190

Territori soggetti agli usi civici in Campania e Molise. Prime considerazioni per l'attuazione dell'eco-planning dal caso del Comune di Polla (SA)

di Salvatore Losco

» 206

Natura e gestione dei domini collettivi

di Elisa Tomasella

» 216

Testimonianze

<i>Un futuro per gli usi civici</i> di Antonio Buonajuto	pag. 223
<i>Usi civici e paesaggio</i> di Luigi Di Mauro	» 224
<i>Gli usi civici, questi sconosciuti</i> di Floretta Rolleri	» 226

Fonti e bibliografia

<i>Fonti</i> a cura di Raffaele Merone	» 231
<i>Bibliografia</i> a cura di Raffaele Merone	» 233

Appendici

<i>Appendice normativa</i> a cura di Giuseppina Mari	» 251
<i>Appendice giurisprudenziale</i> a cura di Giuseppina Mari	» 261
<i>Indice dei nomi</i>	» 309

Introduzione

di Andrea Maglio¹

Il presente volume nasce come esito di un convegno intitolato *Dagli usi civici ai domini collettivi, dal paesaggio alle comunità energetiche*, tenutosi presso il Saloncino dei Busti a Castel Capuano, a Napoli, nei giorni 3 e 4 maggio 2024. Il convegno e la pubblicazione sono parte di un progetto che ricade nel programma PRIN 2022 PNRR, finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza su fondi europei Next Generation EU. Intitolato *From Common Goods to Ecological Resources. Environmental Development Prospects for Areas Subject to Civic Use in Campania and Molise*, è iniziato nel 2023, il progetto si concluderà nel 2025. Esso ha come oggetto una riconsiderazione dei territori soggetti ad usi civici nell'ottica di recuperarli quali risorsa ambientale. La diffusa presenza di tali territori all'interno dei Comuni italiani rende il tema di enorme rilevanza e pone diverse questioni sia di carattere giuridico e amministrativo che di ordine programmatico e progettuale. Da un lato si rende necessaria una conoscenza approfondita della storia degli usi civici e della legislazione in materia e dall'altro, anche attraverso un'analisi del territorio, occorre immaginare soluzioni che possano essere d'aiuto alle comunità e che, guardate nel loro insieme, configurino interventi in chiave eco-sostenibile.

Per tali motivi il progetto coinvolge docenti esperti di materie assai differenti in un'ottica multidisciplinare, imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi preposti. Il gruppo di lavoro è composto da due unità di ricerca, una – cui è affidato il coordinamento generale – dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, e l'altra dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. Le due unità comprendono appunto docenti afferenti a settori disciplinari differenti, ma ognuno uti-

le a contribuire al progetto da un punto di vista interno al proprio campo di ricerca: specificamente sono inclusi studiosi del diritto, storici dell'architettura e del paesaggio, esperti di composizione architettonica e di rigenerazione urbana e territoriale, esperti di restituzione grafica digitale, specialisti di restauro e conservazione, urbanisti, studiosi di progettazione ambientale e paesaggistica ed esperti di tecniche e tecnologie sostenibili. Il tema degli usi civici, alquanto dibattuto nelle sedi atte alla definizione del loro stato giuridico, arrivando fino alla Corte Costituzionale, è stato senz'altro meno indagato nell'ambito della ricerca di scala territoriale nei campi dell'architettura e dell'urbanistica. La diffusa presenza di usi civici su tutta la Penisola non è stata mai valutata come una possibile risorsa per le comunità e per gli enti pubblici in chiave di sviluppo *green*. Il progetto si propone invece proprio di muovere verso questa direzione, peraltro in accordo con quanto stabilito dal PNRR, che include tra le sue priorità la cosiddetta “transizione ecologica” e la protezione delle risorse naturali. Sebbene sul piano metodologico si incoraggi un censimento nazionale degli usi civici, al fine di definirne la consistenza, il progetto si focalizza su due casi studio specifici, relativi alle Regioni Campania e Molise. La scelta è stata fondata anche sulla necessità di procedere ad indagini approfondite sulla consistenza, sull'impiego e sulla natura degli usi civici, sulla base di ricerche analitiche condotte negli archivi delle due Regioni.

Coerentemente con l'intento del progetto, il convegno si articolava secondo una logica multidisciplinare ed era concepito allo stesso tempo come un punto di partenza per sviluppare ragionamenti che incrociassero diversi ambiti di ricerca e come un'occasione per definire una sorta di stato dell'arte delle questioni riguardanti i territori gravati da uso civico. Esso era infatti articolato in sessioni che affrontavano il tema sotto prospettive diverse, da un lato guardando al problema giurisprudenziale, ossia ripercorrendo l'evoluzione del concetto di uso ci-

¹ Professore ordinario di Storia dell'architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale.

vico e del relativo regime giuridico, e dall'altro ponendo in relazione la questione degli usi civici con quella degli espropri, con il problema ecologico e con il mondo delle comunità energetiche; altre sessioni riguardavano invece il rapporto tra il paesaggio, nelle sue varie accezioni, e gli aspetti legislativi, e infine la storicità degli usi civici. In particolare, il riferimento alle comunità energetiche risultava centrale, come il titolo stesso del convegno segnalava, per immaginare nuovi possibili impieghi di tali territori, sempre nell'ottica di un miglioramento della qualità ambientale e allo stesso tempo di un beneficio per le comunità locali. Il presente volume rispecchia la struttura tematica del convegno, articolandosi per capitoli che in maniera abbastanza fedele ne richiamano le sessioni. A questi seguono le testimonianze di studiosi che, anche per il ruolo ricoperto nella magistratura e nella stessa Fondazione Castel Capuano, hanno affrontato la questione degli usi civici con particolare continuità. Infine, vista la complessa materia, che anche sul solo piano giuridico pone nodi spesso irrisolti – come il convegno ha ampiamente dimostrato –, è sembrato utile concludere il libro con due appendici, l'una sugli aspetti normativi derivati dalle leggi in materia e l'altra, di carattere strettamente giurisprudenziale, in cui sono riportati estratti delle sentenze più significative della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.

Dal 1977, quando Paolo Grossi pubblicò *Un altro modo di possedere*, ponendo al centro del dibattito forme alternative di gestione delle risorse collettive, molti sono stati i cambiamenti di prospettiva sul tema degli usi civici e molti gli avanzamenti nelle conoscenze e le possibili ipotesi progettuali per una loro riconversione. L'auspicio è che i saggi raccolti in questo volume possano contribuire a proseguire in tale direzione, supportando la conoscenza delle problematiche connesse agli usi civici, come anche delle potenzialità di questi territori, e favorendo la nascita di eventuali azioni per la loro tutela e valorizzazione.

Parte I

Evoluzione del concetto di uso civico

Dimensioni costituzionali della comunità

di Achille de Nitto¹

La comunità è un'astrazione: una creatura del pensiero e della parola, non un oggetto naturale. E, tuttavia, essa è composta da uomini e donne in carne e ossa, viventi in luoghi e tempi determinati.

La costituzione, in quanto complesso di principi e di regole – scritti in una Carta e anche non scritti da nessuna parte, considerati comunque fondamentali o supremi in un assetto politico-istituzionale –, è un “oggetto” storico, cioè empirico. Ma è anche un dato immateriale, che esprime la condizione o le qualità di una convivenza, il suo *status*, i suoi modi di essere fin nel profondo.

In questo senso, le comunità, non solo “hanno”, ma “sono” le loro costituzioni, in quanto i loro componenti ne abbiano coscienza e se ne sentano partecipi.

Parliamo di “dimensioni costituzionali” proprio per riferirci, oltre che a grandezze misurabili (ad esempio, le norme positive o il valore normativo degli enunciati verbali), ai modi nei quali esse vengono formate, percepite e valutate, cioè vissute. Per riferirci, così, a espressioni storiche della possibile umanità.

Queste considerazioni, e le poche che seguono, non hanno l'esattezza di un discorso tecnico o scientifico. Uno dei loro presupposti è, infatti, che la comunicazione costituisca un'esperienza intrinsecamente, fisiologicamente, controversa: nella quale è possibile intendersi esplicitamente sui dettagli solo quando preesista un'implicita intesa, per quanto possibile, sulle premesse, sui punti di partenza o, diciamo pure, enfaticamente, sui modi di vedere il mondo. Diversamente, potremo a lungo pattuire e metterci d'accordo, anche accuratamente, senza, tuttavia, intenderci quasi per niente.

Parlando di comunità, è facile mitizzare o, al contrario, demonizzare, lasciandosi prendere dal pregiudizio, dall'enfasi o, molto spesso, dall'equivoco: da un pregiu-

dizio favorevole, sospinto da afflitti vagamente romantici, di sapore irenistico, immagini di un mondo umano pacificato, solidale, cooperativo, protettivo, nel quale gli individui convivono più o meno amabilmente, ciascuno con un proprio posto, in un sistema bonariamente imposto, come per inerzia, dalla convivenza; o, al contrario, da un pregiudizio sfavorevole, sostenuto dall'immagine, idilliaca anche questa, di un mondo umano antagonistico, competitivo, libertario, nel quale gli individui, autonomamente, si procurano e scambiano l'utile. Una visione, in entrambi i casi, fondata sull'idea di un improbabile “stato di natura” e vagamente connotata di arcaismo: sia quando prospetti un quadro organicistico, nel quale le azioni umane e gli eventi si combinano e si integrano come secondo un disegno; sia quando ne prospettino uno atomistico, nel quale prevalgono, invece, le libere scelte e le volontà di auto-determinazione si muovono – secondo una vecchia immagine – come pedine sulla scacchiera, più o meno ispirate dall'intuito o dal caso.

La parola comunità compare una sola volta nel testo della Costituzione, in riferimento alle «comunità di lavoratori o di utenti», alle quali, «a fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire [...] determinate imprese o categorie di imprese»². Lo stesso accade per collettività, a proposito dell'«interesse» alla salute, tuttavia qualificato come «fondamentale diritto dell'individuo»³.

Sorte non dissimile è, del resto, riservata, nel testo, alla parola società, impiegata appena due volte: una volta, nell'art. 4, secondo comma, a proposito del dovere, imposto ad «ogni cittadino», «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»; un'altra volta, nell'art. 29, primo comma,

¹ Già Assistente di studio presso la Corte Costituzionale, già Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università del Salento, Dipartimento di Scienze giuridiche.

² Art. 43, Costituzione.

³ Art. 32, Costituzione.

a proposito della famiglia, «come società naturale fondata sul matrimonio».

Comunità e collettività non sono propriamente sinonimi, nonostante le numerose affinità: indicano, infatti, entrambe realtà percepibili con la mente e non con i sensi, e perciò artificiali, invece che naturali. Pluralità unificate o tradotte in unità attraverso il nome collettivo e tuttavia destinate ad acquisire una consistenza assimilabile, nella rappresentazione, a quella degli enti fisici: comunità in riferimento a insiemi, più o meno ordinati o organizzati, di persone che si assume abbiano e “sentano” qualcosa, per l'appunto, in comune, non importa di che specie; collettività in riferimento a gruppi “raccolti”, secondo l'etimo, o idealmente sintetizzati nel loro indistinto insieme sulla base di presupposte generiche affinità, indipendentemente da quanto i singoli componenti ne siano perfino consapevolmente partecipi.

Peraltro, anche comunità e società non sono sinonimi, pur indicando entrambe situazioni di prossimità tra i componenti: in comunità ci si sente, in qualche modo, legati e, più o meno, si condivide; in società ci si limita, appunto, ad associarsi, nel senso di accompagnarsi per uno scopo, restando, però, ciascuno libero e indipendente per conto suo. Ma la questione, ampiamente nota, è qui troppo complessa.

È appena il caso di evidenziare, peraltro, che questi vocaboli si distinguono, sia pure diversamente, da gruppo, raggruppamento, massa, moltitudine, folla o da qualsiasi altro vocabolo che esprima genericamente un'idea del “noi”.

Ad essi assegniamo, con diverse prevalenze, una funzione contemporaneamente ricognitiva, valutativa e, in qualche modo, anche normativa: come se, nel descrivere, costruissero o conformassero, dopo averli qualificati, gli oggetti che intendono esprimere. O come se contenessero, nella pura e semplice descrizione, un potenziale prescrittivo, assimilabile, in qualche modo, a quello che attribuiamo alle cosiddette leggi naturali. Del resto, analogamente, la stessa parola costituzione, nell'esprimere lo status di una comunità, tende, almeno nella prospettiva positivista, ad attribuire a quest'ultimo il valore di una regola.

Ancora schematizzando e con molta approssimazione, potremmo aggiungere che comunità richiama l'idea di un sistema sostanzialmente “spontaneo” (che definiamo così solo perché ignoriamo i criteri in base ai quali esso si ordina, congetturando intorno a essi su base probabilistica) e l'immagine di un “organismo” (vale a dire di una struttura vitale complessa); e, invece, collettività richiama piuttosto l'idea di un sistema “costruito” (del quale ci risultino, invece, chiari e decifrabili i criteri di

ordine) e l'immagine di un’“organizzazione” (vale a dire di una struttura formale meccanica, configurata, generalmente, sulla base del principio di autorità).

Su basi come queste, potremmo ancora rapidamente osservare che le comunità, in qualche modo, si “scoprono”, mentre le collettività (e le società) si “costruiscono”: operazioni che si compiono, in ogni caso, attraverso la possibile razionalità, del cuore e dell'intelletto.

Scoprire significa rendere manifesto o visibile a se stessi un dato preesistente e fino a quel momento non percepito: e, nel nostro caso, acquisire la consapevolezza o – come accennato – “sentire” di essere partecipi di un insieme. Sentire e discernere perfino il “gusto” o il “sapore”, talora anche spiacevole, di condividere con altri, senza aver pattuito: le origini, i luoghi di nascita o di adozione o il “sangue”, la lingua, le abitudini, perfino alimentari, gli interessi economici, il credo religioso o politico, l'idea del tempo, ma perfino un'iniziativa o un'atmosfera. Pensiamo alla discreta comunità degli ascoltatori di musica da camera, o degli spettatori di teatro, o dei fedeli raccolti in preghiera, o degli alunni in un'aula scolastica, o dei vecchi compagni di scuola; o dei ricercatori nei laboratori di tutto il mondo, o degli studiosi in una biblioteca, o dei partecipanti a un incontro virtuale da remoto; o anche la comunità dei tifosi in uno stadio di calcio o dei partecipanti a un evento politico; e così via, nelle innumerevoli varianti della condivisione.

Costruire significa mettere insieme, anche progressivamente, alcuni elementi, materiali o immateriali, e organizzarli in una struttura secondo un progetto o una deliberazione; e, nel nostro caso, considerare raccolti in unità ideale – o, appunto, in collettività – una pluralità di individui non necessariamente, o solo parzialmente, omogenea: i titolari di una nazionalità o i cittadini di uno stato, o gli abitanti o i residenti di un comune, o gli iscritti a un albo professionale, o gli studenti di un “collettivo”. E così via.

Nella apparente sinonimia, le differenze risaltano con maggiore evidenza quando si considerino i corrispondenti aggettivi, peraltro non di grande uso in Costituzione, a eccezione di “sociale”.

A seconda dei contesti, comune – il contrario di proprio o di privato – rinvia a condiviso, e perciò, in ambiti determinati, corrente, generalizzato, diffuso; o, ancora, abituale, consueto, normale, regolare, ordinario, solito, usuale e, in questo senso, notorio, risaputo, oppure, sotto un diverso profilo, banale, grossolano, mediocre, privo di originalità. Collettivo richiama, invece, tenuto insieme, ciò che genericamente si riferisca a un gruppo di persone – non importa quanto esteso – considerato nel suo complesso o collegialmente.

In una rappresentazione tradizionale, comunità si contrappone a individuo, che è un'altra astrazione. Lo attesterebbe anche l'immaginaria traiettoria della freccia del tempo, per lungo tempo univocamente orientata verso il "progresso": comunità indicherebbe le origini (per quanto non datate), individuo la modernità (confini, tutto sommato, imprecisati anche di questa), di cui costituirebbe, anzi, l'emblema.

Lo schema appare oggi alquanto logoro, mentre vediamo riaffiorare, in un panorama confuso, tracce di istanze che avremmo attribuito all'antico: e che riguardano, ad esempio, la memoria collettiva, le qualità della vita e della convivenza, la salute, la cultura, la comunicazione, la sicurezza, la pace.

Nell'etimo latino di comunità (da *munis*, *munus*) si troverebbe l'idea del dovere connesso a un ufficio, nonché, per quanto secondaria, quella del dono riconoscente (dalla parte di chi lo fa, non di chi lo riceve): legami stabiliti sul criterio della reciprocità, intrecci di stabili compensazioni non solo di utilità, destinate a cementare, attraverso i comportamenti, la convivenza.

Immunità indicherebbe esattamente il contrario: l'esenzione da obblighi o da pesi, l'affrancamento da un giogo o anche l'emancipazione dal vincolo della gratitudine e l'avvio di contatti occasionali di scambio soprattutto dell'utile.

Al di là degli arcaismi, o presunti tali, resta l'astratto quesito se la comunità protegga oppure opprime i singoli che la compongono. E se, del resto, qualsiasi forma di tutela, inevitabilmente potestativa, determini automaticamente una limitazione di libertà per gli individui coinvolti; o, viceversa, se qualsiasi forma di libertà individuale escluda, per definizione, o consideri non compatibile qualsiasi compressione imposta dal gruppo.

È l'irrisolto problema dei rapporti tra comunità e diritto; o, anche, il problema dell'ordine giuridico della comunità.

Nella prospettiva storica di un diritto naturale "classico" (che – come ci è stato insegnato – possiamo convenzionalmente estendere, nell'orizzonte europeo, con tutti i necessari distinguo, dal mondo greco al medioevo), i conflitti tra gli individui sono un fenomeno fisiologico e, anzi, costitutivo della convivenza; e la comunità rappresenta il luogo specifico nel quale essi si compongono secondo un ordine giusto.

In una prospettiva storica "moderna", i conflitti all'interno delle comunità sono, invece, configurati come patologie: essi si risolvono secondo i criteri indicati dall'ordine legale imposto dallo Stato, titolare della forza legittima e legittimo "padrone" del diritto secondo le previste procedure e i competenti apparati.

Nel "posmoderno" – nell'epoca dello Stato costituzionale – il panorama appare, nella migliore delle ipotesi, ancora inquieto e molteplice.

Stiamo parlando di entità astratte o di rappresentazioni, il cui impiego può avere, come si sa – per ragioni in genere connesse al potere – esiti storicamente perversi o aberranti.

Il culto della comunità omogenea può generare l'innocua iniziativa di una sagra locale o di una festa patronale, così come, però, la suggestione della superiorità, su qualsivoglia base (etnica, linguistica, di genere, di ceto, di censo, di istruzione, e così via). Sulla pretesa condivisione, può dunque illudere, infatuare, chiamare a raccolta, spingere alla lotta, enfatizzando i simboli o i miti.

E il culto dell'individuo isolato può generare, così come il bisogno della sacrosanta tutela di ciò che sta a cuore a ciascuno, anche la boria dello strapotere, ciascuno che pretenda di regolarsi a piacimento, la concorrenza che si stravolge in prevaricazione, il diritto in abuso.

Nel concreto delle esperienze, le comunità non sono, naturalmente, tutte uguali, come non sono uguali gli individui, fermo e indiscusso il principio costituzionale di uguaglianza: omogenee e, per lo più, disomogenee, aperte, chiuse, raccolte, estese, territoriali, non territoriali, composte da contemporanei, da uomini di tempi diversi, gli originari e i sopravvenuti, i padri e i figli, ma anche i padri dei padri e i figli dei figli. E così gli individui: ricchi, poveri, sani, malati, colti, incolti, attivi, non attivi, vecchi, giovani, onesti, disonesti, miti, aggressivi; e via discorrendo.

Il concetto di comunità consente di esprimere l'idea di un insieme non solo unificato, ma anche "personificato" in un ente "esponentiale": un "altro" soggetto giuridico che si aggiunge ai suoi componenti, rappresentandoli e alla fine sostituendoli.

Ma consente anche, in alternativa, di esprimere l'idea dell'*universitas*, di un insieme, cioè, pensato soggettivamente anche se privo di personalità: centro di imputazione, non "persona", non potendo esso non coincidere altro che con l'insieme dei componenti, indissociabile da questo allo stesso modo di come un corpo è inscindibile dagli apparati, organi, tessuti, cellule che lo costituiscono.

Nel primo caso, la soluzione, più efficace dal punto di vista operativo, sconta il fatto di essere un puro artificio formale, con effetti tendenzialmente paradossali; nell'altro caso, la soluzione, più fedele alla sostanza, rischia, anche qui paradossalmente, di immobilizzare l'agire o la vita dell'insieme.

Breve digressione sulla potenza dei concetti. Se è astrattamente concepibile che le vicende, supponiamo, di un ente territoriale – concepito come titolare di vita pro-

pria, anche se configurato come “a fini generali” – siano considerate legittimamente indipendenti da quelle delle persone che esso “rappresenta”, non c’è dubbio che – almeno per ragioni di opportunità politico-elettorale – sarà improbabile che esso adotti, con i suoi organi, decisioni di interesse collettivo (ad esempio, l’istituzione di un’isola pedonale) in totale contrasto con l’opinione degli abitanti.

D’altra parte, nello stesso ordine di idee, se si può in astratto pensare di vendere una biblioteca conservando per sé i libri o di disporre di un gregge, ma non delle pecore, ciò è, con tutta evidenza, sul piano pratico, completamente privo di senso.

Ricorrendo a dei collaudati stereotipi, il tema in discorso lambisce quello dei rapporti tra “pubblico” e “privato”, considerati come aree distinte di esperienza giuridica, nella “grande dicotomia” del diritto.

Privato (participio passato del verbo privare) si riferirebbe, in fondo, alla condizione di chi sia rimasto, per l’appunto, privo di qualcosa, dopo che, per un qualsiasi motivo, gli sia stata sottratta, non necessariamente rubata; o dopo che egli stesso vi abbia rinunciato, isolandosi o appartandosi in un “luogo” esclusivo, fino a quello dell’interiorità e, più ancora, dell’intimità e della coscienza. Si tratterebbe della perdita di una condizione primordiale e dell’acquisizione di un nuovo e autonomo status: con il trauma della nascita e la fine della vita intrauterina, acquistiamo «capacità giuridica»⁴ e diventiamo individui; salvo re-immmergerci, immediatamente dopo e poi sempre di più, nell’oceano delle relazioni con l’ambiente, vale a dire, letteralmente, con tutto ciò (uomini e cose) che ci circonda.

E pubblico (da *populus*) indicherebbe proprio questo “luogo” di innumerevoli scambi: stabili, instabili, occasionali, sporadici, costanti, a seconda delle civiltà, naturali contenitori di conflitti. Scambi tra persone, anche di tempi e luoghi diversi, e nelle formazioni via via emergenti, in flussi interminabili di connessioni e di reti. Uno spazio di tutti per tutti, aperto, accessibile, partecipabile e perciò – a salvaguardia di tutti – indisponibile: tutti gli uomini hanno il bisogno primario di aria, acqua, cibo, terra, dignità, conoscenza, sicurezza, e tante cose ancora. E proprio questa sorta di irrinunciabile universalità finisce per imporsi, nelle forme previste, come prevalenza necessaria, rendendo tollerabile il sacrificio di ciascuno: salvo diventare insopportabile quando ne abusino i temporanei gestori della potestà.

In un’ottica comunitaria, i confini tra queste “aree” diventano evanescenti ed esse appaiono naturalmente co-

municanti: lo testimoniano, tra l’altro, i domini collettivi, dove ciascuno ha un titolo (quale che sia: proprietà, possesso, uso) sull’intero e non su una quota, come, invece, nella comunione o nel condominio. L’intero, infatti, nella sua materialità, ma anche nella sua immaterialità, risulta indivisibile, tanto quanto il potere che su di esso spetta a ciascuno.

Brevissimo cenno ad alcuni tratti fisionomici del nostro “ordinamento costituzionale”.

La nozione di «Repubblica» – riferita all’«Italia» in apertura dell’art. 1 della Costituzione e ricorrente in tante successive disposizioni – appare espressione di una mentalità che ragionevolmente possiamo dire “comunitaria”: quella di un «popolo» che, uscito dalla tragedia della guerra e liberato dal giogo di un regime, si riconosce, attraverso l’opera dei costituenti e nella sua complessa eterogeneità, nei valori e nei simboli che consacra nella Carta.

“Repubblica” vuol dire un insieme composito e complessivo di persone, associazioni, enti (tra i quali lo Stato), istituzioni, territoriali e non, civili e religiose, centrali e locali, burocrazie, apparati, civili e militari, imprese, professioni, lavoratori, utenti, banche, università, scuole, ospedali, carceri, sport, terzo settore, e così via: nella sterminata gamma di “formazioni sociali” nelle quali anche può svolgersi, o moltiplicarsi, la personalità dei singoli (art. 2 Cost.); sia pure, spesso, molto a fatica.

Lo confermano altri nomi collettivi (“paese”, “nazione”, “Patria” e, con maggior frequenza, “tutti”: “tutti” indistintamente, o “tutti i cittadini”, “gli elettori”, “i lavoratori”), oltre i riferimenti alla Repubblica “una e indivisibile” o all’“interesse generale” o all’“unità nazionale” o all’“unità giuridica” ed “economica” della Repubblica o all’“esercizio unitario” delle funzioni amministrative. Lo conferma l’art. 12, l’ultimo nella serie dei “principi fondamentali”, dedicato a un simbolo, la bandiera. Lo conferma, nel dettaglio, il disegno dei “rapporti” tra i diversi attori e “interpreti della Costituzione”: “rapporti civili”, “etico-sociali”, “economici”, “politici” (e, significativamente tra questi ultimi, con la previsione che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»).

Una Repubblica – comunità di persone, istituzioni e comunità – costituzionalmente solidale (art. 2 Cost.): compartecipe, corresponsabile, concorde, per quanto attraverso i conflitti. Tutt’altro che solo benevola, generosa o accudente.

⁴ Art. 1, Codice Civile.

Dalla comunità originaria alla società consumistica

di Maria Athena Lorizio¹

Il pianeta si sta trasformando sotto l'azione distruttiva dell'uomo con effetti deleteri e a un ritmo impressionante. L'effetto più grave e appariscente è il surriscaldamento globale prodotto dalle emissioni di gas serra, dalle deforestazioni, da dighe e impianti che alterano il sistema naturale dei fiumi con conseguenze disastrose, la riduzione delle calotte polari, gli iceberg che si sciolgono, i fiumi che si ingrossano, rompono gli argini e travolgono e inondano abitati e campagne. Le città costiere, Venezia e le gloriose Repubbliche marinare sono a rischio. Gli sprechi e l'uso irrazionale delle fonti di energie non rinnovabili, l'uso dei fossili, del carbone aggravano l'inquinamento atmosferico, non si riesce a limitare il consumo di suolo e si può continuare all'infinito.

Nella società contemporanea, capitalista e globalizzata, non si è finora riusciti a cambiare o a limitare il processo distruttivo del territorio con effetti gravissimi sulla salute umana e sulla qualità della vita di ogni essere vivente.

Il sistema adottato dagli Stati per ridurre e mitigare le emissioni di gas serra da parte dei Paesi sviluppati è stato quello delle negoziazioni e accordi internazionali sul clima che però non sono stati osservati.

Il primo protocollo di Kyoto del 1997 è entrato in vigore solo nel 2005, ma non è stato osservato e lo stesso vale per l'accordo di Parigi del 2015 e il relativo impegno finanziario².

¹ Avvocato e Segretario generale A.PRO.D.U.C. (Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico).

² *Accordo di Parigi*: l'UE è stata la prima grande economia a presentare il proprio obiettivo di riduzione delle emissioni nel quadro dell'Accordo di Parigi, che promette di ridurre le emissioni nette di anidride carbonica CO₂ del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. *European Green Deal*: l'accordo verde europeo del 2020, gli obiettivi del Green Deal europeo comprendono una serie di misure e iniziative politiche volte a ridurre le emissioni di gas serra, promuovere l'energia rinnovabile, migliorare l'efficienza energetica e tutelare la biodiversità entro il 2050. Le *Strategie "Dal produttore al consumatore" del 2021 e ss.* garantiscono alimenti nutrienti, privi di conser-

Solo ora, con una recentissima sentenza del 9 aprile 2024, il Tribunale sui diritti dell'uomo, la CEDU di Strasburgo, ha condannato la Svizzera per non aver rispettato gli obblighi sul clima in violazione dell'accordo di Parigi³.

Gli accordi internazionali sul clima non riescono a modificare le politiche nazionali e sovranazionali e a far cessare i processi che stanno cambiando l'aspetto del pianeta con effetti irreversibili.

Le previsioni sul nostro futuro sono fosche e assai gravi. Non abbiamo molto tempo davanti. E nonostante questo, gli uomini continuano a prendere decisioni stravaganti e irrazionali di gravità eccezionale.

Tutto questo deve cambiare, bisogna fermare gli sprechi e avviare senza ulteriori ritardi programmi di risanamento, di azzeramento delle emissioni nocive, di tutela e rispetto della vita umana e di sviluppo delle risorse.

L'obiettivo è l'azzeramento delle emissioni di anidride carbonica fissato dalle Nazioni Unite e condiviso nell'Accordo di Parigi entro il 2050. È la Net Zero Economy.

Nell'attuale sistema economico/finanziario, in ogni parte del mondo, non si riesce ad annullare da una parte la povertà e il disagio sociale, dall'altra gli sprechi della

vanti, in quantità sufficiente e a prezzi accessibili entro i limiti del pianeta. Gli *obiettivi* promuovono la sostenibilità della produzione alimentare e un consumo alimentare e regimi alimentari sani più sostenibili. Per raggiungere gli obiettivi sul clima è essenziale il ruolo delle comunità energetiche, riconosciute a livello europeo con la Direttiva sulle rinnovabili RED II e a livello nazionale con il d.lgs. 199/21. Le comunità energetiche sono formate da raggruppamenti tra cittadini, attività commerciali, pubbliche amministrazioni locali, piccole e medie imprese che si riuniscono per dotarsi di impianti condivisi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili. Le prime comunità energetiche rinnovabili si sono costituite in Italia a fine Ottocento e successivamente a fine Novecento in tutta Europa in forma di società cooperative.

³ www.demaniocivico.it. Pubblicato sul sito internet *Aproduc*, sez. *sentenze corti e organismi sovranazionali*.

società contemporanea, consumistica e senza freni, la deriva dei costumi e lo stile rovinoso di vita, gli infortuni e le morti nel cantiere.

A questo punto ci dobbiamo chiedere: c'è il modo di far cessare questa deriva, è possibile vivere in una società più giusta, sicura e garantista dei diritti primari dell'uomo?

Possiamo rispondere che l'alternativa c'è, il rimedio c'è e si chiama cultura, partecipazione e conoscenza. Solo l'uomo di cultura, consapevole delle sue azioni e delle sue conseguenze, può far cessare le cause e le condotte umane che stanno distruggendo il pianeta, studiare e far approvare leggi che assicurino all'uomo una vita sana, dignitosa e soddisfacente.

In sintesi, bisogna tornare alle regole tradizionali e alle buone pratiche della società delle origini combinate con le tecnologie e le innovazioni moderne.

Nella società delle origini l'utilizzo dei beni della comunità era diretto, promiscuo e solidale e soprattutto prioritario era l'interesse della intera comunità. Ogni individuo traeva dal campo, dal pascolo, dal bosco i prodotti necessari alla vita e sopravvivenza propria e del gruppo. Era un utilizzo di sussistenza, praticato secondo le regole consuetudinarie che ha permesso la conservazione del territorio nel tempo. La comunità custodiva il proprio patrimonio e lo difendeva dalle occupazioni abusive, dalle aggressioni dei vicini e dalle prepotenze del signore. In epoca feudale la gestione comunitaria si è scontrata con il potere del feudatario che considerava come proprie le fertili terre che i residenti utilizzavano per vivere e legava l'uomo del contado alla terra con contratti di servaggio che duravano tutta la vita, la servitù della gleba che accelerò la fine di quel mondo⁴.

Con la cessazione dell'Ancien Régime le comunità originarie non seppero inserirsi nel nuovo assetto socioeconomico della società borghese, ma anche nel loro interno si ebbe una trasformazione profonda. I residenti, soprattutto i giovani, cercarono lavoro e una vita più confortevole nelle aree urbane e industrializzate. Nelle zone montane, nelle vallate e aree interne rimasero gli anziani a custodire e a mantenere l'antico patrimonio agrosilvopastorale, ma in genere la comunità decadde e si ridusse sotto l'azione di più fattori, soprattutto l'assenza di gestioni effettive, l'abbandono della campagna, le occupazioni illegittime, i grossi contenziosi derivati dalle leggi liquidatrici degli usi civici degli Stati preunitari.

⁴ Su queste tematiche e sull'importanza della legge 168/2017 sui domini collettivi voluta da Paolo Grossi cfr. Lorizio M.A. (2018), "Domini collettivi tra sud, centro e nord d'Italia – prospettive e nostalgie", in Mangone F., Mari G. e Rolleri F. (a cura di), *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Atti del convegno (Napoli, 13 febbraio 2018), Editoriale Scientifica, Napoli.

Nella seconda metà del Novecento quello che sembrava un mondo chiuso e superato (i vecchi feticci di Guido Astuti) cominciò a essere visto sotto una nuova angolazione e acquistò un nuovo valore. Si forma un movimento culturale che comprende l'importanza delle gestioni comunitarie in termini di conservazione del territorio e rispetto dell'ambiente⁵.

In Italia Paolo Grossi con il suo *Un altro modo di possedere* del 1977 fa capire la vera natura dei beni di uso civico che la legge 8 agosto 1987 n. 431 (legge Galasso) ha inserito nella categoria dei beni ambientali per la necessità di conservare il territorio agrosilvopastorale nella sua conformazione originaria.

Qui vorrei invece esaminare gli aspetti del problema dal punto di vista fattuale, in pratica cosa fare perché la società contemporanea e globalizzata, a base capitalista e regolata dalle leggi finanziarie e della speculazione, torni a essere una società basata sulle regole del risparmio, della solidarietà economica e sociale, del rispetto del territorio e della salute di ogni essere vivente.

Basta con le leggi aggressive con i poveri e favorevoli solo per i ricchi, basta con i combustibili fossili e il petrolio che inquina l'aria che ci uccide, basta con i conservanti dei prodotti alimentari che provocano allergie e peggio.

Non può essere accettato un sistema socioeconomico dove la ricchezza rappresenta il 98/99% e tutto il resto è povertà. In Italia nella seconda metà del Novecento avevamo una ottima sanità ospedaliera e ora non funziona nei tempi giusti e le classi più povere non possono curarsi. La scuola deve essere non solo di massa ma anche elitaria per tutte le classi sociali. Servono politiche di sostegno del mondo agricolo e artigianale, delle piccole e medie imprese. E si può continuare!

Per arrivare a questi obiettivi, è necessario cambiare le regole e le leggi attuali, antisociali e dannose, fermare il continuo ricorso al sistema delle sanatorie edilizie e di ogni genere, occorre un fisco giusto ed efficiente e una Amministrazione che sappia utilizzare le tasse che chiede ai cittadini come farebbe il buon padre di famiglia.

In questo quadro difficile il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato in Italia nel 2021 per rilanciare l'economia dopo la pandemia di Covid-19, e permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese, rappresenta un'occasione unica per raggiungere gli ambiziosi obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050.

⁵ Tra gli autori più citati Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia del 2009 per i suoi studi sulla gestione dei *commons*. Cfr. Hardin G.J. (1968), "La tragedia dei beni comuni", *Science*, n. 162.

Più in generale la società contemporanea dovrebbe tornare alla società delle origini, alla comunità di villaggio o comunità originaria. La comunità che ha saputo gestire e mantenere – nel succedersi delle varie epoche – il suo patrimonio agrosilvopastorale che è la parte più pregiata del nostro territorio.

È urgente stabilire i principi e le direttive da seguire e condividere per arrestare i comportamenti e le azioni nocive e far approvare le leggi necessarie a tutelare il territorio e l'ambiente e garantire all'uomo e a ogni essere vivente una qualità migliore di vita. Non solo in termini di vita e sopravvivenza materiale, ma anche di vita culturale, lo studio, internet, la sanità, una vita sociale soddisfacente, la felicità dei rapporti umani.

Cambiando le nostre abitudini, a partire dalle cose semplici, possiamo iniziare la cd. *rivoluzione verde* o *transizione verde* che significa il buon vivere per il pianeta e per noi. Le buone pratiche devono riguardare non solo i singoli cittadini del pianeta ma soprattutto chi amministra e governa gli Stati perché esse richiedono un forte e continuo impegno finanziario soprattutto a carico degli Stati più inquinanti.

Poi c'è l'attuazione delle leggi e le nuove regole e direttive. Le leggi vanno osservate. Ci vuole un sistema di controllo efficiente, premi e incentivi finanziari e di altro genere anzitutto per ridurre le emissioni di gas serra entro il 2050, per investire nelle energie rinnovabili, impianti solari ed eolici, promuovere una crescita sostenibile e stimolare il lavoro e lo sviluppo della società. La società umana deve poter garantire una vita appagante e felice a tutti gli esseri umani, senza creare privilegi e conflitti.

Non ditemi che queste cose già le ha dette Voltaire nel suo *Candido*, o *L'ottimismo*, arrivando già nel Cinquecento alla conclusione che non esiste un mondo migliore.

Non chiediamo un mondo perfetto e felice, vorremmo solo fare quanto necessario per evitare la distruzione del nostro mondo, fermare le operazioni nocive e i comportamenti umani che lo stanno distruggendo.

Come voleva il *Candide* di Voltaire l'umanità deve imparare a essere un po' meno egoista e cattiva. Anche le religioni e le chiese non sono riuscite a cambiare l'animo umano diviso tra il bene e il male. Anche i disastri ambientali, il gran numero di vittime, le inondazioni, la minaccia del rialzo dei mari, l'inquinamento, i virus infettivi non sono serviti a far abrogare le leggi pericolose e a mutare le regole attuali.

L'umanità nel corso dei secoli ha superato tante avversità, le guerre, la peste, i cataclismi, e problemi di ogni genere. Ma le condotte umane sono tali da portare alla distruzione delle risorse ambientali necessarie alla vita di ogni essere vivente.

Bisogna porre rimedio a tutto ciò. Per noi e per le generazioni che verranno e che hanno diritto a vivere in un mondo migliore.

Le nuove generazioni, i cd. *Millennials*, sono ben consapevoli del rischio climatico e hanno finora cercato con ogni mezzo, anche i più aggressivi ed eclatanti, di far cessare le condotte umane più pericolose.

Concludendo, la transizione verde o transizione ecologica e cioè l'azzeramento delle emissioni nocive entro il 2050 è vitale per noi e per il pianeta. E per questo occorre trovare le risorse finanziarie necessarie. Bisogna riconoscere che nei tempi più recenti molte industrie, i giganti del lusso, le transnazionali, si sono impegnate in modo notevole a sostenere le *green translation* che oltretutto hanno anche un forte riscontro pubblicitario. Ma siamo ancora lontani dagli obiettivi nei tempi fissati dagli accordi internazionali.

Anche le Comunità energetiche da fonti rinnovabili possono dare un grande aiuto nel ridurre le emissioni nocive alla salute umana e alla conservazione del pianeta in termini brevi. Ma la cosa più importante è creare e diffondere la cultura energetica che è indispensabile se vogliamo vivere in una società più giusta e garantista rispettando le antiche regole comunitarie della solidarietà, del consumo necessario e sostenibile, dell'equità e della vita sicura e dignitosa. Che sono poi i nostri principi costituzionali.

Dagli usi civici ai domini collettivi: cosa cambia?

di Antonio Perinelli¹

Ho scelto per la mia relazione di usare il verbo cambiare al presente ma forse sarebbe stato più giusto utilizzare un tempo al passato in quanto, a mio avviso, i cambiamenti si sono già verificati.

Naturalmente tutto nasce dalla promulgazione della legge 168/2017.

Il cambiamento radicale si evince già dalla terminologia utilizzata: non si parla più di usi civici bensì di domini collettivi, beni collettivi, ecc.

D'altronde le due leggi che attualmente regolano la materia (la legge 1766/1927 con il regolamento di cui al R.D. n. 332 del 1928 e la legge 168/2017) non potrebbero essere più diverse tra loro.

La prima è una legge definita dallo stesso Mussolini "fascistissima" in quanto diretta a liquidare non solo gli "usi civici" (espressione questa scelta proprio per ricomprendere ogni forma di beni collettivi evitando di utilizzare il termine proprietà) ma anche gli enti esponenziali che li amministravano dotati di forti connotati democratici.

L'altra invece è diretta a valorizzare le proprietà collettive e gli enti esponenziali e a riportarle nell'alveo del diritto privato dove, per la verità, erano sempre state.

Quello che tuttavia è più rivoluzionario sono le modalità con cui la legge ha scelto di riconoscere questa nuova forma di proprietà.

Mi spiego meglio, sarebbe stato possibile indicare che veniva istituita la proprietà collettiva definendone le caratteristiche ma il legislatore ha preferito riconoscere "i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" valorizzandone così l'elemento personale e dunque l'ambito ordinamentale.

In effetti non si possono considerare le proprietà collettive senza le comunità che le hanno costituite spesso

attraverso l'apprensione originaria dei terreni² e le hanno gestite nel corso degli anni e si sono battute per la loro conservazione contro attacchi di tutti i tipi a iniziare dalle *inclosure* nell'Inghilterra del secolo XVI che diedero luogo, creando una massa di contadini poveri che si allontanarono dalle campagne per recarsi in città, alla rivoluzione industriale che necessitava di mano d'opera a basso costo.

Significativamente la legge sul punto parla "di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni".

Quindi il dominio collettivo è un ordinamento giuridico "riconosciuto" dall'ordinamento statale in quanto preesistente a esso.

Si tratta dunque di verificare quale siano i rapporti tra i due ordinamenti e, segnatamente, se le procedure liquidatorie previste dalla "fascistissima" legge 1766 del 1927 siano applicabili anche ai domini collettivi.

Sul punto mi pare assai significativa una sentenza della Corte di Cassazione secondo cui

le comunelle (o vicinie o vicinanze) dell'altopiano carsico-triestino costituiscono enti esponenziali di domini collettivi – riconosciuti dalla l. n. 168 del 2017 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto solo alla Costituzione – su un unico e complesso diritto, comune agli ascendenti degli autoctoni o dei proprietari collettivi dei terreni, ivi insediatisi "ab immemorabile"; pertanto, gli immobili che sono oggetto dell'attività di tali comunioni "pro indiviso" non sono sottoposti alle norme dettate per gli usi e i demani civici dalla l. n. 1766 del 1927, a nulla rilevando che il riconoscimento dell'ente esponenziale sia successivo al bando commissariale identificativo dei beni di uso civico, che non può produrre effetti sui predetti terreni per carenza del corrispondente potere amministrativo³.

² Cd. apprendere "per laudo"; cfr. Cerulli Irelli V. (2016), "Apprendere 'per laudo'. Saggio sulla proprietà collettiva", in *Quaderni fiorentini*, Giuffrè, Milano.

³ Cassazione, Sez. 2 – Sentenza n. 24978 del 10/10/2018, Rv. 651754 – 01.

¹ Commissario per la liquidazione degli usi civici delle Regioni Lazio, Umbria e Toscana.

Per converso la Corte Costituzionale sembra aver circoscritto la portata innovativa della legge 168/2017 ai soli “capisaldi civilistici dell’istituto”, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione (dominio collettivo) espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost.

Talché nulla sarebbe innovato in ordine alle procedure liquidatorie previste dalla legge 1766/1927.

A fronte di tali posizioni inconciliabili dobbiamo chiederci se gli usi civici e i domini collettivi siano la stessa cosa.

In effetti tra i beni collettivi solo quelli di cui alle lettere b e c derivano da procedure di liquidazione degli usi civici mentre le altre previsioni hanno una loro autonomia.

Emblematica è l’introduzione, tra i beni collettivi, dei corpi idrici che non corrisponde a nessuno dei precedenti usi civici che non avevano certo a oggetto la proprietà delle acque bensì alcune attività che potevano essere esercitate sulle stesse (es. pescare, abbeverare, ecc.).

Sembra quindi che la legge 168/2017 abbia fatto emergere le proprietà collettive con i loro caratteri originali in precedenza schiacciate dalla disciplina degli usi civici con finalità prettamente liquidatorie.

Sul punto deve osservarsi che è indubbio che le proprietà collettive abbiano natura privata e siano amministrate da enti che “hanno personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria”.

Naturalmente il riconoscimento dello statuto proprietario fornisce una forte garanzia ai beni collettivi in quanto l’istituto della proprietà è quello maggiormente tutelato dal nostro ordinamento.

Certo è paradossale pensare che gli istituti a tutela della proprietà individuale possano essere utilizzati per tutelare la proprietà collettiva che presenta caratteristiche antitetiche rispetto alla proprietà romanistica tra cui, soprattutto, quella di essere indisponibile dai suoi titolari.

Naturalmente questa nuova normativa ha un forte impatto sul processo commissariale in quanto gli utenti oppure gli enti esponenziali mentre dapprima adivano il Commissario per sentir dichiarare che un terreno era gravato da usi civici attualmente invece chiedono che venga riconosciuta la proprietà collettiva dei terreni oggetto di giudizio.

Sempre in un’ottica petitoria si svolgono le dispute tra diversi enti esponenziali ognuno dei quali rivendica la proprietà di porzioni di territorio.

Dunque, il processo commissariale ha avuto una torsione in senso petitorio.

Ciò è evidenziato soprattutto nelle controversie aventi a oggetto i corpi idrici la cui proprietà viene rivendicata dalle comunità.

Ancora più delicato è il problema della gestione di tali beni.

Infatti, la legge 1766/1927 riconosceva una serie di enti (Università agrarie, ASBUC, amministrazioni frazionali ecc.) cui attribuiva espressamente poteri gestori.

La legge 168/2017 parla invece genericamente di enti esponenziali limitandosi ad affermare che essi hanno personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria.

Sempre la legge 168/2017 afferma che la gestione di tali beni è affidata ai Comuni in mancanza di enti esponenziali ma con amministrazione separata.

Si pone quindi il problema di cosa accada nel caso in cui una proprietà collettiva sia gestita dal Comune per mancanza di un ente esponenziale che venga costituito *ex novo* dalla comunità proprio al fine di ottenere la gestione di tali beni.

Tale ente dovrebbe subentrare in tutti i rapporti attivi o passivi già facenti capo al Comune⁴.

I problemi più rilevanti riguardano le forme con cui tale ente deve essere costituito se, cioè, debba assumere necessariamente quelle tradizionali (es. università agraria, Comunalìa, partecipanze) ovvero sia sufficiente costituire una semplice associazione.

In questo secondo caso quale dovrebbe essere il contenuto dello statuto.

Inoltre, si pone il problema se detta costituzione sia soggetta al controllo regionale e in che limiti.

L’articolo 3, comma 7, della legge 168/2017 stabilisce che «7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze a esse attribuite dall’articolo 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4 della legge 31 gennaio 1994, n. 97».

Si tratta di una delega limitata alle comunità montane.

Comunque, poche regioni hanno utilizzato tale delega, tra cui la Val d’Aosta con la legge n. 19 del 18 febbraio 2022.

La legge 168/2017 prevede che «Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari» i cui provvedimenti sono resi esecutivi con deliberazione delle giunte regionali.

In ordine ai rapporti tra enti esponenziali delle proprietà collettive e Regioni occorre richiamare le vicende che hanno riguardato la partecipazione di Cento in Emilia-Romagna che veniva sciolta con decreto del Presidente della Regione.

I componenti di tale partecipazione hanno impugnato il decreto di scioglimento innanzi al TAR Emilia-Romagna-Bologna – Sez. I il quale, con sentenza 30 maggio

⁴ Cassazione, Sez. Unite ordinanza n. 26598 del 2024.

2023 n. 329 affermava questo principio: «La materia dei domini collettivi è materia di competenza esclusiva dello Stato quale “ordinamento civile” (art. 117, lett. l, Cost.). Gli enti esponenziali delle comunità titolari dei domini collettivi hanno personalità giuridica di diritto privato. Questa affermazione è un “principio fondamentale” della legislazione statale. Una legge regionale che preveda un potere di controllo e vigilanza su detti enti esponenziali è in contrasto con tale principio fondamentale. In virtù dell’art. 10 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali la detta legge regionale è abrogata».

Tale sentenza veniva impugnata innanzi al Consiglio di Stato il quale, con sentenza non definitiva del 05.12.2023, riteneva che la nuova disciplina di cui alla legge n. 168 del 2017 non avesse abrogato le leggi regionali in materia di partecipanze ma dubitava della legittimità costituzionale di queste ultime sollevando questione di legittimità costituzionale delle stesse.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 152/2024, ne dichiarava l’illegittimità costituzionale in quanto emanate dalla Regione Emilia-Romagna nella materia dell’ordinamento civile di esclusiva competenza legislativa statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l, Costituzione.

Comunque, ove non trovassero applicazione le norme regionali non vi sarebbe un vuoto di tutela dovendosi applicare l’art. 23 c.c. il quale prevede una generale annullabilità delle delibere assunte dall’assemblea dell’associazione riconosciuta e contrarie alla legge, all’atto costitutivo o allo statuto, applicabile in via analogica anche alle delibere delle associazioni non riconosciute (*ex plurimis* corte d’appello Napoli sez. I, 12 gennaio 2023, n. 86; corte d’appello Roma sez. II, 3 marzo 2011, n. 903).

Sul punto la Cassazione ha affermato che «la natura pubblica dei beni non incide sulla connotazione privatistica – come espressamente prevista dalla legge – degli enti esponenziali di cui trattasi, la cui autorganizzazione è, quindi, improntata sul modello delle associazioni private, e ciò anche in ordine all’attività gestionale»⁵.

Conseguentemente «È devoluto alla giurisdizione ordinaria il sindacato giurisdizionale sugli atti con i quali gli enti esponenziali delle collettività titolari di uso civico e della proprietà collettiva (che assumono natura giuridica di associazioni di diritto privato dotate di autonomia statutaria, ai sensi dell’art. 1, comma 2, della l. n. 168 del 2017) esercitano i poteri loro conferiti dal codice civile o da altre fonti normative, compresi quelli rela-

tivi ai procedimenti costitutivi degli organi di gestione e alle previsioni dello statuto, i quali costituiscono una delle principali espressioni della capacità di “autonormazione”, riconosciuta dall’art. 1, comma 1, lett. b), della citata l. n. 168 del 2017» (nella specie, la S.C. ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla controversia avente a oggetto il sindacato sulla validità ed efficacia delle deliberazioni del consiglio di amministrazione di una università agraria, relative all’indizione delle elezioni degli organi di governo, all’esame delle condizioni di eleggibilità e di compatibilità degli eletti e alla proclamazione dei risultati delle inerenti consultazioni elettorali, nonché sulla validità ed efficacia dello statuto della medesima università, quale atto presupposto⁶).

Dunque, le questioni sono tuttora aperte ma è evidente che i principi di cui alla legge 168/2017 si stanno, seppur faticosamente, facendo strada nel nostro ordinamento richiamando l’attenzione delle magistrature superiori.

In conclusione, dovrà essere, come sempre, il “diritto vivente” a risolvere i problemi sopra evidenziati.

⁵ Cassazione Sez. Unite, 24 giugno 2020, n. 12482; Cassazione civile sez. I, 23 aprile 2021, n. 10837.

⁶ Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 12482 del 24/06/2020, Rv. 658082-01.

Il paradigma della proprietà collettiva nelle pagine storico-giuridiche di Paolo Grossi

di Fabrizio Marinelli¹

Il dibattito sugli usi civici sino agli anni Settanta

Sono passati quarantacinque anni dalla pubblicazione, nel 1977, del libro di Paolo Grossi *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria* e l'importanza che tale opera ha avuto nei decenni successivi all'interno della dottrina giuridica italiana giustifica ampiamente una sua riedizione, per di più arricchita da alcuni interventi volti a descrivere il dibattito che in questi ultimi decenni il libro ha saputo promuovere e accompagnare².

Occorre partire dalla legge fondamentale in materia, ovvero la legge 16 giugno 1927 n. 1766, che si era posta due obiettivi di fondo: quello di uniformare la disciplina degli assetti fondiari collettivi nel territorio italiano prendendo come modello la demanialistica napoletana del primo Ottocento³, e quello di affidare ai comuni la gestione delle proprietà collettive agrarie, favorendo così una pubblicizzazione di tale materia. La persistente diffidenza a utilizzare il sintagma *proprietà collettiva* favorirà la scelta lessicale di preferire l'espressione *usi civici*

ci, segno delle preoccupazioni con cui venivano affrontati gli assetti fondiari collettivi⁴ e la riluttanza a volerli qualificare come proprietà collettiva. Una legge che, pur con tutte le sue luci e le sue ombre⁵, avrebbe potuto fornire degli ottimi spunti di riflessione sul tema della proprietà, ma che era di fatto restata sullo sfondo del dibattito che nei cinquanta anni successivi avrebbe affaticato la dottrina civilistica italiana proprio con riguardo al profilo dell'appartenenza dominicale⁶. Se ne avverte l'eco soltanto nelle pagine di Salvatore Pugliatti, che dedica all'argomento qualche pagina del famoso saggio "La proprietà e le proprietà"⁷. Per il resto la disattenzione della dottrina è evidente, e la materia degli usi civici resta dimenticata nelle pagine dei repertori di una giurisprudenza

⁴ L'espressione "Assetti fondiari collettivi", entrata nel vocabolario del giurista solo recentemente, ha il pregio di unificare tutti i fenomeni riconducibili a una proprietà collettiva di tipo agrario e forestale, che non sono soltanto quelli rientranti nella categoria degli usi civici. Cfr. Marinelli F. (2017), voce "Assetti fondiari collettivi", in *Enc. dir.*, Annali.

⁵ Sulla legge del '27 si veda: Marinelli F. (2022), "Gli usi civici", in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Cicu e Messineo, 3° ed., Milano; Bona C. (2021), "Usi civici", in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca-Galgano*, Zanichelli, Bologna; Cerulli Irelli V. (2016), "Apprendere 'per laudo'. Saggio sulla proprietà collettiva", in *Quaderni fiorentini*, p. 295 ss.; Grossi P. (2008), "Usi civici: una storia vivente", in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, p. 19 ss.; Lorizio M.A. (1994), "Gli usi civici", in *Enc. giur. Treccani*, Roma; Petronio U. (1992), "Usi civici", in *Enc. dir.*, XLV, Milano, p. 930 ss.

⁶ Peraltro, anche nei decenni precedenti l'approvazione della legge del '27 la dottrina giuridica italiana non sembra affrontare la problematica della proprietà collettiva con la giusta attenzione. Se ne occupano quasi esclusivamente il civilista Giacomo Venezian, (su cui *infra*, sub par. 3) e l'amministrativista Oreste Ranalletti (su cui *infra*, sub nota 30), ma le loro pagine restano estranee a un diritto civile tutto preso dalla pandettistica e da un diritto amministrativo che cerca faticosamente di trovare un proprio ruolo ben definito all'interno dello Stato liberale.

⁷ Pugliatti S. (1954), "La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)", in *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano. Si può leggere ora in Marinelli F. (a cura di) (2019), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pacini Editore, Pisa.

¹ Docente di Storia del diritto moderno, Università degli Studi dell'Aquila, Dipartimento di Ingegneria Industriale e dell'Informazione e di Economia.

² Un primo tentativo di riflessione sull'impatto che l'opera di Paolo Grossi ha avuto sul dibattito in tema di proprietà collettive è stato da me compiuto in un saggio del 2017, molte idee e concetti contenute in quel saggio sono qui riproposte. Cfr. Marinelli F. (2018), "La proprietà come istituzione. Un altro modo di possedere quaranta anni dopo", in Marinelli F. e Politi F. (a cura di), *"Un altro modo di possedere". Quaranta anni dopo*, Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Ceratti" (L'Aquila, 9 giugno 2017), Pacini Editore, Pisa.

³ Si veda al riguardo Trifone R. (1909), *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle provincie Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione e Giurisprudenza*, Società editrice libraria, Milano; Winspeare D. (1811), *Storia degli abusi feudali*, Presso Angelo Trani, Napoli; nonché, più recentemente, Marinelli F. (2018), "Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana", in *Bullettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, L'Aquila.

za specialistica, che dalle aule dei commissari non riesce a emergere nella cultura giuridica italiana.

Se ne rende conto un avvocato napoletano che lavora a Roma, Guido Cervati⁸, assai provveduto culturalmente, il quale solo e sostanzialmente isolato si rende conto delle potenzialità che gli usi civici potevano esprimere e che, prima con alcune note a sentenza, poi con dei saggi maggiormente strutturati, riesce a stimolare un qualche interesse per la materia. In verità un interesse che è però del tutto interno alla giurisdizione, e che coinvolge soprattutto magistrati e avvocati specializzati. Il mondo accademico, sia con riferimento al diritto agrario e al diritto civile, sia con riferimento al diritto amministrativo, ne resta sostanzialmente estraneo.

È in questo disarmante contesto che si realizza l'epifania del libro di Paolo Grossi *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*⁹.

Millenovecentosettantasette. L'Italia vive una crisi economica ma soprattutto una crisi morale. Il partito cattolico maggioritario non riesce più a rappresentare compiutamente le istanze che provengono dalla società civile, il compromesso storico non decolla, il terrorismo impone i suoi temi e le sue crudeli strategie. Di lì a poco Aldo Moro verrà rapito e ucciso perché il suo modello di società plurale non prevalga. Con la morte di Moro l'Italia inizierà una transizione infinita, che non si è ancora risolta.

Per il diritto civile quelli saranno gli anni in cui Natalino Irti teorizza l'età della decodificazione¹⁰, Guido Alpa e Mario Bessone affrontano l'atipicità dell'illecito¹¹, Giorgio De Nova riscopre il tipo contrattuale¹², Pietro Perlingieri affronta il tema delle obbligazioni¹³ e Stefano Rodotà ripropone la proprietà privata come "terribile" diritto, così come due secoli prima l'aveva definita Cesa-

re Beccaria¹⁴. Ma della proprietà collettiva non vi è traccia, e la singolarissima posizione di un acuto romanista come Giuseppe Branca, che riflette – del tutto isolato – sulla possibilità di attribuire la personalità giuridica alla comunione ordinaria¹⁵, suscita un diffuso indirizzo contrario, che unisce vecchi pregiudizi a nuove perplessità¹⁶.

Le pagine di Paolo Grossi: la proprietà collettiva come paradigma

In questo clima esce per i tipi della Giuffrè, nella collana che affianca i *Quaderni fiorentini*, il libro di Paolo Grossi *Un altro modo di possedere*. È il quinto volume della Biblioteca promossa e diretta proprio da Paolo Grossi all'interno del Centro studi per la storia del pensiero giuridico moderno, quel Centro studi che, appunto, pubblica i *Quaderni fiorentini*. Quaderni che vedono la luce nel 1972, seguiti un anno dopo dai primi volumi della biblioteca: nel '73 gli atti del convegno di studi *La seconda scolastica nella formazione del diritto privato moderno*; nel '74 i volumi di due suoi allievi, Mario Sbriccoli e Pietro Costa. Sbriccoli è il primo allievo maceratese di Grossi, e pubblica un volume dal titolo *Crimen Laesae Maiestatis*, sul problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna; Pietro Costa, anch'egli allievo di Grossi, pubblica il volume intitolato *Il progetto giuridico*, un'ampia ricerca sulla giurisprudenza del liberalismo classico. Quindi ancora Sbriccoli, nel '76, pubblicherà il volume *Elementi per una bibliografia del socialismo giuridico italiano*, che resta sino a oggi fondamentale per chi volesse accostarsi a quell'argomento.

Un altro modo di possedere è dedicato a Giangastone Bolla, che di Grossi è stato maestro per il diritto agrario (materia al cui interno si collocavano gli usi civici), e a Salvatore Romano, autore di pagine sulla struttura della proprietà collettiva cui Grossi «riconosce il debito di rilevanti chiarimenti concettuali»¹⁷. Nella prefazione, scritta nella bella casa di Citille, *buen retiro* dello studioso a pochi passi da Greve in Chianti, e conclusa nel dicembre

⁸ Su Guido Cervati si veda: Grossi P. (2005), "Gli assetti fondiari collettivi nella riflessione di Guido Cervati", in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva*, I; Marinelli F., Politi F. (a cura di) (2013), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Una – University Press, L'Aquila.

⁹ Grossi P. (1977), "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano.

¹⁰ Irti N. (1983), *L'età della decodificazione*, 3°, Giuffrè, Milano; il cui saggio centrale venne pubblicato nel 1978 sulla rivista *Diritto e società*.

¹¹ Alpa G. e Bessone M. (1980), *Atipicità dell'illecito*, Giuffrè, Milano; Alpa G. (1977), *Il problema dell'atipicità dell'illecito*, Jovene, Napoli.

¹² De Nova G. (1974), *Il tipo contrattuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Padova.

¹³ Perlingieri P. (1975), *Modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento*, Zanichelli, Bologna.

¹⁴ Rodotà S. (1981), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Zanichelli, Bologna. Molti dei saggi ivi raccolti sono proprio della metà degli anni Settanta.

¹⁵ Branca G. (1982), *Comunione. Condominio negli edifici*, in *Commentario al Codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, VI ed., Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma.

¹⁶ Se ne fa interprete, tra gli altri, Galgano F. (1990), *Diritto civile e commerciale*, vol. 1, Cedam, Padova, pp. 487 ss. (cito dalla prima edizione).

¹⁷ Grossi P. (1977), "Un altro modo di possedere", cit., p. 3.

del 1976, è riportato il passo di Carlo Cattaneo che, proposto a mo' di titolo, racchiude il significato profondo del volume: «questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discende da remotissimi secoli sino a noi». A ben vedere, in queste poche parole è già scritto tutto. Vi emerge chiaramente la radicata prevenzione del legislatore e del giurista moderno, che qualifica gli usi civici come abusi, come privilegi, come usurpazioni; una prevenzione che discende da quella concezione della proprietà illuministica e liberale che si è affermata in Europa con il *Code civil* ed è tuttora saldissima anche in autori non omologati al pensiero giuridico classico. Ed ancora, la singolare particolarità della proprietà collettiva che è diversa da quella classica, mutuata dal diritto romano e subordinata dalla pandettistica agli interessi dello stato borghese e della sua struttura economico-sociale. E ancora, la natura storica di questa proprietà collettiva, che discende «da remotissimi secoli sino a noi», come scrive Cattaneo; una natura storica che deve essere indagata proprio dallo storico del diritto, perché è suo, e soltanto suo, il compito di «recuperarne tutta la ricchezza e tutta la complessità che ne sono un tratto caratterizzante malgrado quanto si è immotivatamente e frettolosamente ripetuto in contrario con un abusato luogo comune»¹⁸.

Ma perché Paolo Grossi, proprio a metà degli anni Settanta del Novecento, si occupa di proprietà collettiva? Nella prefazione al libro l'occasione è attribuita a una relazione svolta a Mosca nel giugno del 1975 su invito dell'Istituto di diritto dell'Accademia delle scienze dell'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, che suscitò importanti apprezzamenti e lusinghiere sollecitazioni ad approfondire la materia. In un'altra pagina Paolo Grossi attribuisce l'occasione alla redazione dei due tomi dei *Quaderni fiorentini* dedicati agli *Itinerari moderni della proprietà*, nella cui articolazione organizzativa si era occupato delle «teorizzazioni ottocentesche prima e dopo il Codice unitario del 1865»¹⁹.

Si tratta di circostanze certamente significative, ma mi sia consentito di proporre una più completa e appagante spiegazione. L'interesse di Paolo Grossi per la proprietà collettiva discende dal trovarsi, tale istituto, alla confluenza di diverse suggestioni, che hanno sempre animato il pensiero e la ricerca del Maestro fiorentino. La proprietà collettiva e comunitaria di stampo agricolo ha un'origine medievale, e rappresenta un frammento di quella so-

cietà organica e funzionale in cui lo Stato moderno non ha ancora soffocato le istituzioni private. Istituzioni che si formano dal basso grazie al ruolo della consuetudine, fonte del diritto che non è stata ancora scalzata nella sua centralità dall'assolutismo della legge²⁰. E inoltre la proprietà collettiva ha un'origine storica, essa non viene attribuita da un titolo ma da un fatto: rappresenta la prevalenza del fatto sul diritto, della sostanza sulla forma, del rapporto tra comunità e dominio, dove è il dominio a essere funzionale alla comunità. Insomma, Paolo Grossi rovescia il paradigma della proprietà liberale, che si erge a regola generale e che degrada tutte le altre forme di proprietà a eccezione. Il suo messaggio è chiarissimo. Non esiste una regola e un'eccezione, ma due paradigmi di proprietà che hanno la medesima dignità e che si pongono su piani assolutamente paritari: in Europa, nel dibattito culturale tra storici ed economisti, e in Italia nella riflessione di eminenti giuristi che – nonostante vengano spesso trascurati dalle accademie ufficiali – esaminano senza pregiudizi la realtà delle campagne e delle montagne, e fanno risaltare tutta la ricchezza e la complessità della proprietà collettiva diffusa nella Penisola. Una proprietà collettiva forse disordinata e disomogenea, ma singolarmente unita e compatta nella sua natura identitaria e comunitaria prima ancora che giuridica ed economica.

Per cui il paradigma della proprietà collettiva viene affrontato da Paolo Grossi proprio perché al suo interno si ritrovano tutti gli altri profili del suo pensiero: il diritto come storia, la legge che con lo stato moderno si trasforma in esperienza assolutistica, la proprietà come strumento di appropriazione complesso della terra, l'agricoltura come esempio di solidarietà, la comunità proprietaria come istituzione identitaria. Si tratta di spunti che verranno quindi elaborati negli anni e nei decenni seguenti, dando vita a una delle maggiori espressioni delle dottrine giuridiche contemporanee, e che porranno Paolo Grossi al centro non solo del dibattito italiano, ma anche di quello europeo e persino di quello mondiale, se solo si pensa all'influenza che le sue pagine hanno avuto in tanti ordinamenti giuridici sudamericani. Dunque, possiamo dire che la riflessione sulla proprietà collettiva è uno – di certo non il solo – dei punti di partenza della riflessione del Maestro fiorentino sulla complessità dell'ordinamento giuridico.

²⁰ Il tema dell'assolutismo giuridico della legge è assai presente nelle pagine di Paolo Grossi: cfr. Grossi P. (2017), *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari; Grossi P. (1998), "Assolutismo giuridico e diritto privato", in *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano.

¹⁸ Ivi, p. 1.

¹⁹ Grossi P. (2007), "Un altro modo di possedere" rivisitato, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2007, 1, 1.

Il contenuto del libro: gli usi civici nella riflessione giuridica tra Ottocento e Novecento

Veniamo dunque al libro²¹. Il lavoro di Grossi si apre con un riferimento a un giurista francese, Pierre-Joseph Proudhon, modesto giureconsulto ed esegeta, che rappresenta come meglio non si potrebbe l'idea di proprietà liberale ottocentesca, figlia della rivoluzione e fondamento dell'incontrollato liberismo di Luigi Filippo²². Tuttavia anche in questa prospettiva non mancano giuristi che diffidano di quella che appare una semplificazione: abbiamo citato l'italiano Carlo Cattaneo, che se da un lato è un illuminista, dall'altro ben conosce la realtà comunitaria delle valli svizzere; ma nel libro si fa riferimento soprattutto a sir Henry Maine, che per primo esamina la storia della proprietà in una dimensione universale, senza i pregiudizi della dottrina imperante, sia essa economica, sia essa giuridica, che sembra ritenere la proprietà romanistica e liberale come il faro della civiltà moderna.

Ebbene, in un mondo di metà Ottocento che appare aver consapevolmente respinto ogni riferimento medievale e che tutt'al più si dibatte nella contrapposizione tra proprietà privata e proprietà pubblica, quest'ultima intesa come di esclusiva appartenenza allo Stato, i giuristi attenti al fenomeno della proprietà collettiva sono più d'uno, tutto sta a volerli trovare. Sebbene in questa sede non possa far altro che limitarmi a citare Agostino Bertani, Ghino Valenti, Giovanni Zucconi, Giustino Fortunato, Tommaso Tittoni, dalle cui pagine emerge un'Italia ben diversa da quella raccontata dalla retorica nazionale, sia qui sufficiente far riferimento a Giacomo Venezian, un irredentista triestino che partirà volontario per la grande guerra e morirà poco più che cinquantenne sulle gioaie del Carso. Venezian, professore di Diritto civile a Camerino, sceglie nella sua prolusione del 1887 di parlare delle *reliquie* della proprietà collettiva in Italia²³, elaborando compiutamente un quadro giuridico che si segnala per la capacità di abbandonare in modo consapevole sia il pensiero romanistico, sia l'idea di sistema,

sia la sudditanza del diritto all'economia e alla presunta efficienza di un mercato onnipotente, allora come oggi. Venezian non ha timore di guastare l'*euritmia dell'edificio legislativo*: provvisto di una approfondita conoscenza del tema delle partecipanze emiliane, oggetto di studio del suo maestro bolognese Oreste Regnoli, attento e fine conoscitore sia del diritto romano sia dei filoni culturali europei del diritto civile contemporaneo, circondato a Camerino da «un territorio pullulante di reliquie di antichi assetti fondiari»²⁴, il suo modo di affrontare il problema della proprietà collettiva è tanto originale quanto efficace.

Nel saggio dell'87 – scrive Grossi – la sua visione del problema è complessa e completa. Il pregio della rapida lezione non sta solo nel fornire al lettore una sintesi efficace e corretta d'un fenomeno per sua natura intrecciato e camaleontico, ma soprattutto di fargliene avvertire lo spessore, di fargli capire che le diagnosi e le soluzioni semplicistiche rischiano di essere, o addirittura sono, clamorosamente ingiuste, che le dimensioni messe in gioco e profondamente incise sono parecchie e che un discorso meramente storico – come quello di Schupfer – o metodologico – come in Bonfante e in Cogliolo – o filosofico – come quello di D'Aguanno – sono riduttivi rispetto a una cifra sociale economica e giuridica complessa quale la proprietà collettiva²⁵.

Ed è così che proprio Venezian ci offre, sul finire dell'Ottocento, una testimonianza che in tempi di imperante pandettistica si segnala per il superamento del “*paraocchi*” individualistico e romanistico proprio di tanti civilisti. Unico modo, questo, per affrontare il problema della proprietà collettiva e per costruire una sua precisa collocazione all'interno dell'ordinamento giuridico. Una collocazione che può sembrare ellittica al giurista educato alle simmetrie sistematiche e ai puri schemi del diritto romano, e che tuttavia esiste, si propone e si ripropone nei secoli, supera rivoluzioni e restaurazioni: una collocazione che giunge sino a noi con tutto il suo bagaglio di valori e di principi.

Mi sia consentita un'ultima considerazione sul libro di Grossi. Si tratta di un libro che racconta una storia che parte dall'Unità d'Italia e si snoda nell'Ottocento sino ai primi anni del Novecento. Già questa scelta è una novità rispetto alla tradizione italiana della storia del diritto italiano, protesa sino ad allora a uno studio del diritto italiano centrato sul Medioevo: principalmente sull'alto medioevo, e solo marginalmente sui glossatori, per non parlare poi dell'umanesimo giuridico, che viene soltan-

²¹ Si veda al riguardo: Politi F. (2018), “L'influenza del volume ‘Un altro modo di possedere’ nella contemporanea dottrina costituzionalistica”, in “‘Un altro modo di possedere’. Quaranta anni dopo”, cit., p. 21.

²² Grossi P. (1977), “Un altro modo di possedere”, cit., p. 5. Sulla proprietà prima e dopo il *code civil* cfr. Grossi P. (1985), “Un paradiso per Pothier. Robert-Joseph Pothier e la proprietà ‘moderna’”, in *Quaderni fiorentini*, XIV, Milano; sempre in argomento mi permetto rinviare a Marinelli F. (2004), *La cultura del code civil. Un profilo storico*, Cedam, Padova.

²³ Venezian G. (1888), *Le reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino; si legge ora in Marinelli F. (a cura di) (2019), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pacini Giuridica, Pisa.

²⁴ Grossi P. (1977), “Un altro modo di possedere”, cit., p. 259.

²⁵ Ivi, pp. 260-261.

to sfiorato. Quando sostenni da studente, nel 1974, l'esame di Storia del diritto, il corso era interamente dedicato alla *lex romana burgundionum*, di cui si evidenziavano le affinità e le differenze con il Diritto romano classico. Non solo la differenza con gli attuali corsi di Storia del diritto appare di tutta evidenza, ma il merito di questo deciso cambiamento non può non essere attribuito proprio a Paolo Grossi e alla sua insistenza sulla storia del diritto "moderno". Un cambiamento, peraltro, che permette una proficua interazione tra gli studi storico-giuridici e gli studi di diritto positivo, favorendo la necessaria comprensione della genesi degli istituti e dei percorsi che hanno permesso la loro attuale costruzione.

Gli assetti fondiari collettivi come testimonianza del labile confine tra pubblico e privato

Dovette passare qualche anno perché il libro di Paolo Grossi sviluppasse tutta la sua influenza sugli studi giuridici in tema di assetti fondiari collettivi. Infatti, nell'immediato, il volume fu oggetto di due recensioni, la prima di Giovanni Tarello, la cui formazione giuridica non favoriva certo un approccio favorevole, tanto è vero che Grossi parla di una recensione redatta «all'insegna della freddezza»²⁶. La visione di Grossi era tutta volta a evidenziare i limiti del positivismo ottocentesco e la profonda disattenzione, quando non addirittura la preconcetta ostilità, dei giuristi per la proprietà collettiva; la visione di Tarello, al contrario, era consapevolmente positivista, e si muoveva in convinta aderenza ai principi dell'illuminismo liberale. Posizione rispettabile e di grande onestà intellettuale quella di Tarello, il quale, nonostante le diverse visioni del diritto, conclude tuttavia la recensione rilevando come la propria osservazione

nulla toglie al valore intrinseco di una ricerca volta a dipanare l'intricata matassa del filone che fa invece leva sulla comunità di godimento: che resta una delle vicende culturali più significative del passato recente. Tale ricerca, condotta dal Grossi con finezza di analisi, ci ha dato con questo libro un risultato di notevolissimo valore interpretativo, che è anche dovizioso di scoperte ed è una vera miniera di annotazioni²⁷.

Insomma, la visione di Tarello certamente non era fatta per intendersi e comprendersi con quella di Grossi, ma il rispetto per l'Autore è palese. Anzi Tarello elogia

²⁶ Tarello G. (1977), "Recensione a P. Grossi", in *Riv. dir. civile*, pp. 344 ss.; la notazione di Grossi sulla "freddezza" si trova in Grossi P. (2007), *'Un altro modo di possedere' rivisitato*, cit., p. 7.

²⁷ Ivi, p. 348.

espressamente lo sforzo di Grossi di favorire un'attenzione per lo storico del diritto verso oggetti più recenti, proprio per favorire – lo si è già notato – un maggior dialogo tra storici del diritto e giuristi positivi²⁸.

La seconda recensione appartiene ad Arnaldo Momigliano²⁹, influenzata palesamente dalla visione riduttiva che Grossi attribuisce, con riferimento alla proprietà collettiva sotto il profilo storiografico, alle pagine di Numa Denis Fustel de Coulanges, storico ottocentesco che Momigliano annovera tra i propri maestri. La recensione di Momigliano non tocca però il profilo giuridico, e sotto il profilo storico risente di un approccio tanto preconcetto da scadere nel cattivo gusto, a voler citare proprio Momigliano il cui disprezzo per le idee difformi dalla sua era evidente, tanto che la recensione nella sostanza si limita a riportare una serie di autori per lo più tedeschi che nell'Ottocento negarono rilevanza storico-giuridica alla proprietà collettiva. Come Grossi intese di non doverse ne occupare all'epoca, così ritengo non sia di alcun interesse che me ne occupi io oggi. Momigliano nella sua storiografia ricerca i filoni dominanti, Grossi ne evidenzia quelli particolari e nascosti. Tutto qui, e tanto basta.

Due recensioni, quindi, che non toccano minimamente l'influenza del libro di Grossi sulla dottrina giuridica italiana. Si tratta di un'influenza profonda anche se non sempre palesamente manifesta, che tuttavia si rinviene con decisione nelle pagine dei due principali lavori sul tema della proprietà collettiva pubblicati nei decenni successivi. Solo sei anni dopo il 1977 esce il volume di Vincenzo Cerulli Irelli *Proprietà pubblica e diritti collettivi*³⁰, del 1983, che si segnala soprattutto per un'attenzione al recupero dei diritti collettivi in chiave pubblicistica, un'attenzione che in passato era mancata proprio in quanto estranea alla mentalità degli studiosi di diritto amministrativo e ai loro schemi, tutto sommato distinti ma paralleli a quelli dei civilisti classici. Come il civilista non sapeva o comunque non voleva separare la proprietà esclusiva dalla concezione liberale dell'individuo, così il pubblicista non riusciva ad abbandonare l'idea che la proprietà pubblica facesse capo solo ed esclusivamente a una persona giuridica pubblica³¹. È proprio questo il

²⁸ Ivi, p. 344.

²⁹ Momigliano A. (1978), in *Riv. storica italiana*, Napoli, pp. 192, 193.

³⁰ Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova.

³¹ Se ne rende conto Oreste Ranelletti, che nei suoi studi sul demanio a fine Ottocento trova proprio negli usi civici un ostacolo alla sua tesi della riconducibilità di tutto il demanio allo Stato. Cfr. Ranelletti O. (1898), "Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Capitolo III: Teoria", in *Riv. it. scienze giur.*, vol. XXV, 1-55, 159-241 e in *Riv. it. scienze giur.*, vol. XXVI, 43-66; 319-424. Su Ranelletti cfr. Sordi

tabù che Cerulli mette in crisi perché, dopo aver sottolineato l'ambiguità dell'espressione "*proprietà pubblica*", ne ricostruisce in modo originale i profili anche in questo caso mantenendosi il più possibile aderente alla storia, e ne evidenzia le differenze con quelle proprietà pubbliche "collettive" che si sottraggono alla riduzione (semplificatoria) della disciplina della proprietà pubblica all'esercizio di poteri amministrativi; in tal modo, la pur complessa espressione "*beni collettivi*" si risolve sinteticamente nell'affermazione di un oggetto comune. Ed è proprio l'accento posto sull'aggettivo "*comune*" piuttosto che sul sostantivo "*bene*" ad aprire nuovi e proficui spazi a un dibattito che si è ormai liberato di vecchi feticci e di nuovi pregiudizi.

Mi sembra che l'influenza del libro di Grossi sul pensiero di Vincenzo Cerulli Irelli sia evidente, soprattutto sotto il profilo della cultura giuridica: la proprietà collettiva è per sua natura eretica, e va pertanto maneggiata con delicatezza: questo non le impedisce di poter esprimere una profondità che va oltre la tradizionale distinzione tra pubblico e privato, perché nell'ottica descritta la dimensione del dominio pubblico si dilata sino a comprendere quella dimensione collettiva che in passato appariva esclusivamente attratta dal diritto privato.

Il secondo libro, molto più modestamente, è quello da me pubblicato in prima edizione nel 2003 con il titolo *Gli usi civici per il Trattato di diritto civile e commerciale* fondato da Antonio Cicu e Francesco Messineo, e recentemente ripubblicato³². Un libro che sostituisce, nel detto *Trattato*, il volume di Romualdo Trifone risalente al 1963, che il giurista salernitano aveva scritto in tarda età e che in verità non aveva suscitato grande interesse. Anche in questo libro l'influenza di Paolo Grossi è enorme: l'attenzione si sposta dal diritto pubblico al diritto privato, e mi sia consentito ritenere che tale lavoro costituisca la più completa elaborazione nell'ambito del diritto positivo attuale del pensiero di Paolo Grossi in materia di assetti fondiari collettivi.

B. (2013), voce *Oreste Ranalletti*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti, Bologna, pp. 1652 ss.; nonché Sordi B. (2007), "Diritto amministrativo e Stato in Oreste Ranalletti: un itinerario intellettuale", in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, vol. III, Napoli, p. 1386; Sordi B. (2016), voce *Oreste Ranalletti*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 86, Roma; si legge anche in www.treccani.it. Sempre su Ranalletti si veda ancora Ferrari E. e Sordi B. (1992) a cura di, *Ranalletti O. Scritti giuridici scelti*, Jovene, Napoli; specificamente sugli usi civici, Fanti V. (2022), *Demanio statale e demanio civico nelle pagine di Oreste Ranalletti*, Pacini Editore, Pisa.

³² Marinelli F. (2022), "Gli usi civici", in Cicu A. e Messineo F. (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, III ed., Giuffrè, Milano. La prima edizione risaliva al 2003, la seconda al 2013.

A tali volumi si aggiungeranno, in anni più recenti, le opere di altri studiosi, storici, civilisti, agraristi, pubblicisti, economisti e infine studiosi del diritto dell'ambiente che daranno vita a una riflessione complessiva in grado di incrinare quella visione classica della proprietà nata nel contesto borghese dell'Ottocento e incapace di comprendere in profondità la ricchezza di una prospettiva singolare come quella incarnata dalla proprietà collettiva.

Una prospettiva nuova, anzi antica: la proprietà come istituzioni

Mi sia concesso, in conclusione, di proporre un ulteriore e ultimo tema che emerge dal libro di Paolo Grossi e che forse in tutti questi anni non ha avuto l'attenzione che meritava. Il ragionamento che si è andato svolgendo a partire dalla riflessione di Grossi intorno a *Un altro modo di possedere* permette di affrontare la proprietà collettiva in agricoltura anche come situazione fondante della comunità: gli esempi sarebbero tanti, dalle regole dell'arco alpino che nella proprietà acquistata *per laudo*³³ fondano i loro statuti e la loro autonomia, alle proprietà collettive dell'appennino abruzzese, che segnano il distacco delle proprietà collettive forestali e di pascolo dal feudo meridionale, e che si caratterizzano per l'accentuata ostilità alla proprietà baronale. Una proprietà che si propone quindi come istituzione, perché è proprio grazie a essa che una comunità di naturali, che si riconosce per il vivere insieme, si struttura stabilmente in un determinato territorio e si dota di regole volte a disciplinare l'utilizzo sostenibile del bosco e del pascolo. Una comunità che non è dunque composta solo dagli abitanti in vita in quel momento, ma anche dagli avi che hanno conservato i boschi e i pascoli e dalle future generazioni, che in quei beni sapranno trovare occasione di sostegno economico e comunque di conservazione dell'ambiente naturale³⁴.

La proprietà collettiva si realizza così, nella storia, come istituzione capace di collegare un insieme di persone a un singolo luogo, a un *topos* ben determinato, e

³³ Così Cerulli Irelli V. (2016), *Apprendere "per Laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, cit., p. 295.

³⁴ Non casualmente la recente riforma dell'art. 9 della Costituzione (attuata con la legge Cost. 11 febbraio 2022 n. 1) che ne ha modificato il testo come segue: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», parla espressamente del rispetto ambientale per le future generazioni.

di fornire loro un'identità specifica, singolare, originale, che si conforma alle mutevoli caratteristiche del territorio. Una comunità che grazie ai boschi e ai pascoli che la circondano, e all'economia che ne consegue, si stabilizza e quindi si mantiene nel tempo, dando luogo a tradizioni antiche che si mescolano alle realtà sociali ed economiche moderne. È proprio il territorio, quindi, che nelle vallate alpine o nelle colline dell'appennino permette quell'economia agraria che, pur nelle sue forme tradizionali, riesce a mantenersi, a svilupparsi, a imporsi su un quadro di riferimento globalizzato che altrove ha inciso profondamente su una agricoltura ormai attratta all'interno dell'impresa.

Dunque, una comunità istituzionale, piccola o grande che sia, che nasce dalla storia intorno a una proprietà comune, e che costruisce nel tempo la propria identità resistendo ai tentativi antichi e recenti di soppressione o comunque di ridimensionamento da parte dello Stato. Un'identità diversa perché diversi sono i territori, i climi, le opportunità della nostra Italia, ma pur sempre un'identità caratteristica, che proprio per questa grande varietà merita di essere conservata e valorizzata.

La cultura delle proprietà collettive

Ma il grande merito del libro di Paolo Grossi non sta solo nell'aver indicato una prospettiva storica e giuridica nuova, ma anche nell'aver promosso, a livello culturale prima ancora che accademico, una serie di incontri e di iniziative che a partire dal centro dell'Università di Trento si sono poi estesi al centro dell'Università dell'Aquila, e poi ai ricorrenti incontri dell'Umbria, della Sardegna, del Lazio. Convegni che hanno coinvolto non solo gli studiosi accademici, ma anche studiosi locali, testimoni delle vicende passate, e operatori economici del presente che, oltre a difendere la natura collettiva delle terre su cui operano, hanno dimostrato come sia possibile trarre delle specifiche utilità dagli assetti fondiari collettivi: cito per tutti le Regole ampezzane, la Comunità agraria dell'Appennino Gualdese, il consorzio degli uomini di Massenzatica.

Sono queste le forze, umane e ideali insieme, che hanno portato all'approvazione della legge 20 novembre 2017, sui domini collettivi³⁵, sancendo la “costitu-

³⁵ Sulla legge 20 novembre 2017 n. 168 cfr. Politi F. (2021), “Considerazioni preliminari per una ‘ricostruzione’ del quadro normativo della disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra Costituzione, legislazione statale e normative regionali”, in Marinelli F. e Politi F. (a cura di), *“Un'altra proprietà”. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative re-*

gionalizzazione” di queste realtà e ponendole all'interno dell'ordinamento con un ruolo di maggior spessore, che ne rafforza la tutela e ne permette uno sviluppo complessivo, attento alle esigenze dell'ambiente e delle nuove generazioni.

Allora, in conclusione, si può dire che il libro di Paolo Grossi ha generato non solo il fiorire di una nuova stagione di studi, ma anche il dipanarsi di un filo che lega ormai insieme in modo indissolubile uomini, luoghi, idee, passioni e speranze. Penso di non sbagliare nel dire che questo secondo aspetto sarebbe piaciuto al Maestro più del primo.

gionali, Pacini Giuridica, Pisa, p. 13; Giulietti W. (2021), “L'autoregolazione dei domini collettivi”, in Marinelli F. e Politi F. (a cura di), *“Un'altra proprietà”. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, Pacini Giuridica, Pisa, p. 57; Bertani D. (2020), *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pacini Giuridica, Pisa; Pagliari G. (2019), ““Prime note” sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 – Norme in materia di domini collettivi”, in *Il diritto dell'economia*, 65, n. 98, p. 20; Cervale M.C. (2018), “Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio; la nuova legge sui domini collettivi”, in *Rass. dir. civ.*, p. 1159; Volante R. (2018), “Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi”, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, p. 1067.

Usi civici e beni comuni

di Eugenio Picozza¹

Per compiere una efficace disamina delle consonanze e dissonanze tra usi civici e beni comuni è opportuno far partire il discorso dalla seconda categoria assai controversa in dottrina in giurisprudenza, nelle scienze umanistiche e perfino nelle c.d. scienze naturali ovvero scienze dure.

Premesse

L'inesistenza di una definizione normativa di bene comune. Conseguenze.

Quando si parla o si scrive in Italia di beni comuni, occorre prestare molta attenzione perché non vi è una legislazione nazionale che abbia chiaramente affermato l'esistenza, la natura giuridica, la funzione, il regime giuridico e la tutela giurisdizionale su questi beni².

Tuttora la *Grundnorm* che si riferisce alla "proprietà" (cioè, a una delle forme giuridiche di appartenenza)³ è costituita dall'articolo 42 della Costituzione secondo cui la proprietà è pubblica o privata. Quindi la Costituzione italiana riconosce ed accetta il concetto "romanistico" o soggettivo di proprietà: la proprietà "appartiene".

Anche se un certo margine di ambiguità è comun-

que presente nella definizione costituzionale, laddove il secondo periodo del primo comma dispone che «i Beni economici appartengono allo Stato, a Enti ai Privati».

Questa ambiguità sembra risentire, a mio avviso, da un lato della teoria delle *res communes omnium* (e quindi perlomeno all'epoca non valutabili economicamente); dall'altro della pregnanza del concetto di "interesse", molto ben messo in luce da Pugliatti: non solo a proposito della proprietà in quanto tale ma anche dell'intero complesso delle situazioni giuridiche soggettive, in particolare del diritto soggettivo.

La centralità dell'interesse concepito come necessità di soddisfazione di un bisogno (anche spirituale ma per lo più materiale) anticipa, anche indirettamente, criteri della analisi economica, quali il criterio della massimizzazione dell'interesse del decisore, ovvero la c.d. razionalità limitata⁴. Tesi, comunque, che sono state recentemente sottoposte a critica anche radicale da parte delle scienze cognitive in particolare, da parte della c.d. economia comportamentale. In altri termini il c.d. decisore non agirebbe in base a un interesse oggettivamente predeterminabile e del tutto corrispondente alle regole della

¹ Professore emerito di Diritto amministrativo, Università di Roma Tor Vergata, Facoltà di Giurisprudenza. Avvocato Cassazionista esperto nella materia degli usi civici e delle proprietà collettive.

² Infatti, come è noto, oltre a una ricca bibliografia sul tema (che peraltro è molto variegata sia nei metodi che nei contenuti e nei presupposti dogmatici) si deve fare riferimento quasi obbligatorio ai lavori della c.d. Commissione Rodotà circa una possibile modifica agli articoli 822 ss. del Codice Civile (appare peraltro curioso che non si fosse pensato a una integrazione dell'articolo 42 della Costituzione scelta che avrebbe avuto un impatto non solo giuridico, ma anche politico, economico e sociale ancora maggiore).

³ Cfr. Scozzafava O.T. (1982), *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Giuffrè, Milano; e precedentemente, Pugliatti S. (1964) [1954], "La proprietà e Le proprietà", in *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano.

⁴ È nell'"interesse", secondo Pugliatti, il nucleo portante del fenomeno proprietario, la sua ragione genetica, il centro di unificazione e il principio stesso di individuazione, la cosiddetta terza dimensione di ogni fenomeno giuridico. Scrive testualmente il maestro messinese che, nel caso della proprietà, «il diritto protegge l'interesse alla utilizzazione e allo sfruttamento della cosa nella integrale totalità delle possibilità che essa offre» (in sintesi l'interesse alla fruizione e al godimento (compresa la disposizione) di un determinato bene. Cfr. Pugliatti S. (1964) [1954], "La proprietà e le proprietà", cit., p. 159. L'interesse ha valenza e portata storico-reali, e come tale una carica dissolutrice sia delle ricorrenti prospettazioni giusnaturalistiche che nel tempo avevano fatto della proprietà una sorta di «integrazione o proiezione della personalità», sia dell'archetipo astratto e generalizzante delle teorizzazioni della modernità (con radici anche nella dogmatica romanistica), riposizionando struttura e funzione proprietarie nella concreta e complessa trama dei rapporti sociali (così Vincenzo Scalisi, Salvatore Pugliatti, in *Enciclopedia Treccani Online*).

economia politica; ma sarebbe largamente influenzato da fattori endogeni e/o esogeni. Quindi la definizione giuridica di interesse è più elastica e generale.

Come si è accennato in nota, la proposta più autorevole di una normazione sui beni comuni, anche a modificazione, integrazione o deroga alle specifiche disposizioni del codice civile sui beni pubblici (articolo 822 ss.) si deve ai lavori della Commissione c.d. Rodotà. Questa Commissione fu nominata dal Ministro Guardasigilli.

Comunque, la Commissione istituita nel 2007, compiuti i propri lavori, presentò al Senato della Repubblica il 14 giugno 2007 una proposta di articolato normativo in materia che peraltro non venne mai discussa, né durante il Governo Prodi né nella successiva legislatura (Governo Berlusconi), nonostante un'ufficiale presentazione al Senato della Repubblica da parte del Consiglio Regionale della Regione Piemonte.

Un tentativo di definizione volgare di beni comuni

Il concetto di beni comuni (common goods), in economia, indica originariamente quei beni quali le risorse naturali (acqua, la fauna, ecc.) esauribili, ma dal cui sfruttamento nessuno può essere escluso. I beni comuni sono anche definiti più precisamente come “beni di proprietà comune” – il che non va confuso con la proprietà pubblica, cioè dello Stato o altra istituzione pubblica. Per beni comuni non s'intendono solo le risorse naturali in quanto tali, ma anche i diritti collettivi d'uso, da parte di una determinata comunità, a godere dei frutti di quella data risorsa, diritti denominati usi civici. Ciò che contraddistingue sia i beni comuni sia gli usi civici è la particolare forma di proprietà e di gestione degli stessi, forma che è comunitaria, e che pertanto non è né pubblica né privata. Contrariamente a quanto si crede, gli usi civici e le terre collettive esistono ancora e sono importanti anche nei paesi industrializzati: in Italia, ad esempio usi civici e terre collettive ricoprono ancora un sesto del territorio nazionale.

Una seconda categoria di beni comuni comprende i beni comuni globali: l'atmosfera, il clima, gli oceani, la sicurezza alimentare, la pace, ma anche la conoscenza, i brevetti, Internet, cioè tutti quei beni che sono frutto della creazione collettiva. Questi beni solo recentemente sono stati percepiti come beni comuni globali, dal momento in cui sono sempre più invasi ed espropriati, ridotti a merce, recintati e inquinati, e il loro accesso è sempre più minacciato.

Una terza categoria di beni comuni è quella dei servizi pubblici forniti dai governi centrali e locali in risposta

ai bisogni essenziali dei cittadini, bisogni che ovviamente variano nel tempo. Si tratta di servizi quali: erogazione dell'acqua, della luce, il sistema dei trasporti, la sanità, la sicurezza alimentare e sociale, tutela e conservazione del verde pubblico (parchi, aree attrezzate, ambiente naturale, paesaggio, ecc.), conservazione e fruizione del patrimonio culturale (musei, biblioteche, monumenti, architetture, ecc.), l'amministrazione della giustizia.

Beni comuni urbani

Sono beni comuni quei beni, materiali, immateriali e digitali, che cittadini e amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, il cui arricchimento arricchisce tutti e il cui impoverimento impoverisce tutti⁵.

Beni comuni: altre definizioni

Bene comune è un termine riferibile a diversi concetti. Nell'accezione popolare viene definito bene comune uno specifico bene che è condiviso da tutti i membri di una specifica comunità.

I beni comuni fondamentali, materiali e immateriali, sono patrimonio collettivo dell'umanità. Risorse collettive, cui tutte le specie hanno uguale diritto; sono pertanto il fondamento della ricchezza reale⁶.

Ulteriori prove della impossibilità di una qualificazione unitaria del concetto di beni comuni

Anche tentando di allargare l'indagine ad altre scienze le conclusioni accennate non cambiano.

Tanto premesso, appare poi nozione di comune dominio, la circostanza che la stessa definizione di beni comuni varia non solo tra giurisprudenza⁷, scienza eco-

⁵ Ferroni M.V. (2017), “Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani”, in *Nomos*, n. 3/2017.

⁶ Giovanna Ricoveri, economista e ambientalista pagina web.

⁷ Una interessante ricostruzione della categoria del “bene pubblico” è stata compiuta abbastanza recentemente dalla sentenza della corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 3665 del 14.02.2011 dalla quale è possibile ricavare la seguente massima: «Dalla applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell'ambito dello Stato sociale, anche in relazione al “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultano, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema

nomica⁸, antropologia⁹, teologia¹⁰, neuroscienze¹¹; e

normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l’aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto a interessi della collettività (Principio enunciato a proposito delle c.d. valli da pesca della laguna di Venezia)». Così in Lex-Scripta. Va peraltro osservato che questo inquadramento sembra fondarsi sulla nota teoria “funzionale” della proprietà privata come espressa soprattutto da Massimo Severo Giannini nel famoso saggio “*Basi costituzionali della proprietà privata*” a sua volta fondato sullo Stato Sociale di Diritto, modello che ci appare abbastanza Novecentesco (cfr. Giannini M.S. (1971), “Basi costituzionali della proprietà privata”, in *Politica del Diritto*, II).

⁸ Dei c.d. Commons si occupa approfonditamente l’analisi economica del diritto proponendo soluzioni di pertinenza e di utilizzazione molto variegata. L’unico fatto certo è che il bene comune viene potenzialmente utilizzato da collettività più o meno determinate o determinabili fino a beni planetari (quali l’aria che respiriamo) o addirittura universali (lo spazio cosmico). Mancando una dichiarazione sui Beni Comuni nella Convenzione ONU sui diritti dell’uomo come anche nella CEDU, un certo recupero “indiretto” sia rinviene nelle Convenzioni sulla Tutela della Biodiversità e sullo Sviluppo Sostenibile. Tuttavia, spesso, anche con le migliori intenzioni, l’idea giuridica del “bene comune” è stemperata in quella economica di “risorsa” cioè di bene potenzialmente scarso che occorre preservare da un eccessivo sfruttamento. Un paradosso poi, a mio avviso, è costituito dal riferimento a categorie “economiche” per il pagamento dei c.d. servizi ecosistemi da parte di popolazioni indigene che si sono sempre ritenute proprietarie esclusive di tali beni (esempio delle foreste della Amazonia). Cfr. i lavori del gruppo TEEB, The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Cfr. Per tutti Mattei U. (2017), “Beni culturali, beni comuni, estrazione”, in Battelli E., Cortese B., Gemma A. e Massaro A. (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, RomaTre-Press, Roma; Passalacqua M. (2017), “Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, Economia e interesse generale”, in *Amministrazione in Cammino*; Bruni L. (2011), “Il significato del limite dell’economia dei beni comuni”, in *Sophia III*, pp. 212-225; Calabresi G. (2017), *The Future of Law Economics. Essays in Reform and Recollection*, Yale University Press, New Haven.

⁹ Page Fiske A. (1991), *Structures of Social Life. The Four Elementary Forms of Human Relations*, Free Press, New York.

¹⁰ Cfr. S.A., voce “Bene Comune”, in *Dizionario Enciclopedico del Pensiero di San Tommaso d’Aquino*, (www.latheotokos). Tuttavia, la teoria del bene comune ha in sintonia con la problematica dei c.d. Beni Comuni solo la immaterialità quale concetto riassuntivo del senso della parola. In realtà i beni comuni a partire dall’acqua e dagli alimenti necessari alla sussistenza hanno una forte radice reale, come del resto dimostra la loro traslabilità in chiave economica aziendale quali risorse o patrimoni. Questa annotazione vale per numerose altre citazioni del “bene comune” sia laiche (cfr. ad esempio: Chomsky N. (2004), *Il bene comune*, Piemme, Milano) che religiose (Cfr. ad esempio Enciclica *Gaudium et Spes* del Concilio Vaticano II), ma la lista è quasi infinita. Un tentativo di considerare l’ambiente comune anche dal punto di vista religioso è presente in: Picozza E. e Siclari D. (2021), “La Querida Amazonia e il sogno sociale”, in Comito A. (a cura di), *La Querida Amazonia. Prospettive di una nuova cristianità*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano.

¹¹ Cfr. Picozza E. (a cura di) (2016), *Neurolaw. An Introduction*, Springer, Verlag.

perfino all’interno della stessa scienza immaginifica del bene comune come una sorta di “fiume carsico”¹². Di conseguenza, la mancanza di una definizione normativa del “bene comune”, incide almeno indirettamente anche su quella di “bene culturale”; che nell’immaginario collettivo è spesso collegata ad altri “beni comuni” quali l’ambiente, il paesaggio, il territorio, l’arte, la cultura ecc.¹³.

Infatti, mentre la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale adottata a Parigi conosce la categoria del bene comune (circostanza che senz’altro facilita una convergenza con una positiva definizione di bene comune) il codice dei beni culturali adottato con d.lgs. 42/2004 e s.m.i. non la inserisce nelle proprie definizioni, almeno direttamente.

Tuttavia, occorre anche notare che alcune Regioni, sulla base della competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni ambientali e culturali, nonché promozione e organizzazione di attività culturali (articolo 117 Cost.) hanno incorporato nella definizione di bene culturale anche il patrimonio culturale immateriale.

Gli usi civici come testimonianza storico-giuridica dei beni comuni

Gli usi civici come istituto di democrazia diretta

La disciplina storica dei beni di uso civico e soprattutto quella delle proprietà collettive dell’arco alpino come bene mise in luce il prof. Cerulli Irelli li rende veri antesignani di una possibile normativa globale sui beni comuni

Nella esperienza delle proprietà collettive e degli usi civici che sono veri beni comuni, infatti, non esiste solo una democrazia partecipativa o deliberativa, ma è praticata una democrazia diretta. Di conseguenza la formula organizzativa è quella della rappresentanza – identificazione di interessi per cui la universitas civium attraverso la propria assemblea è titolare del rapporto di esponenzialità politica, mentre gli organi di “rappresentanza politica” sono tenuti a eseguire gli indirizzi gestionali dell’universitas o “comunitas”.

¹² Belotti F. (2014), *Il bene comune tra scienza e senso comune. Linguaggi, concezioni ed esperienze*, Tesi di dottorato, Università di Roma La Sapienza, Roma.

¹³ In proposito sono molto interessanti gli esiti delle ricerche neuroscientifiche nel campo dell’estetica, ma questo ci porterebbe troppo lontano. Segnalo il saggio di D’Arrigo V. (2015), “La neuroestetica come chiave di lettura della tutela ambientale”, in Dell’Anno P. e Picozza E., *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, vol. III, Cedam, Padova, pp. 191-212.

Nei beni culturali viceversa, anche in caso di amministrazione partecipata o condivisa, vi è ancora, almeno allo stato attuale lo schermo della rappresentanza politica, e del procedimento amministrativo sia pure mediante accordi e convenzioni, ovvero a evidenza pubblica. E se la rappresentanza politica entra in crisi di comunicazione con la comunità che pretende di rappresentare, salta anche il rapporto di esponenzialità¹⁴.

L'obbligo di solidarietà nella gestione

Un altro elemento da prendere in seria considerazione è quello della solidarietà della gestione fattore che anche storicamente va molto oltre la mera collaborazione o anche condivisione perché implica un obbligo di partecipazione anche a rotazione nella gestione del bene medesimo. Si introduce un elemento ben noto negli ordinamenti del diritto intermedio ma rimasto in uso nel regime delle proprietà collettive, ossia il prendersi cura di determinati beni o persone.

È ovvio che il modello di riferimento basato sulla territorialità, sulla chiusura e sul numero limitato di appartenenti a una certa comunità, può oggi valere come archetipo e va congruamente aggiornato, ma la categoria della solidarietà è assolutamente diversa da quella della sussidiarietà orizzontale come dimostra la differenza tra l'articolo 2 della Costituzione e l'articolo 118 ultimo comma della medesima.

Inoltre l'articolo 2 della Costituzione attribuisce a tutti e a ciascuno dei cittadini italiani doveri di solidarietà oltre a innumerevoli generazioni di diritti: risultato è che oggi si vuole trattare anche giuridicamente solo di diritti, i doveri non piacciono perché evocano il concetto generale di responsabilità: ed essendo la relazione primaria della analisi economica del diritto quella tra produttore e consumatore e non tra cittadino e collettività, normalmente il peso della responsabilità viene invertito e addossato al produttore (vedi ad esempio le vicende processuali sulla inversione dell'onere della prova).

Nelle proprietà collettive, invece, la solidarietà è innanzitutto un sentimento di appartenenza a una comunità determinata da cui deriva la volontaria sottoposizione a doveri e obblighi di partecipazione e di gestione. Ancora una volta (e le scienze economiche comportamentali lo hanno capito e applicato ben prima del diritto che an-

cora indugia in razionalismi pseudo-cartesiani) i risultati delle scienze cognitive sono impressionanti soprattutto per le applicazioni di alcune scoperte affascinanti e tuttora oggetto di indagini serrate: tra di esse ne ricordo soprattutto tre:

- i neuroni specchio alla base del fenomeno dell'empatia¹⁵;
- il connettoma, cioè l'insieme delle connessioni che ci rende unici¹⁶;
- soprattutto, la c.d. plasticità cerebrale¹⁷, che consente di mutare e arricchire continuamente la nostra evoluzione di esseri umani.

Nell'approccio delle scienze cognitive, infatti, il ruolo della "solidarietà della specie" è centrale¹⁸, perché collegato sia all'empatia scaturente appunto non solo dal fenomeno dei neuroni specchio ma da tutti i collegamenti sul piano istintivo ed emozionale¹⁹ nonché fortemente condizionato dall'impatto dell'ambiente sulla formazione del connettoma e sulla capacità di plasticità.

Quindi se si vuole applicare in modo corretto il concetto di bene comune ai beni culturali anche per quanto riguarda queste tre categorie della appartenenza, della partecipazione e della solidarietà, occorre fondare lo stesso concetto di comunità culturale.

Obbligo di partecipazione alla gestione del bene

Infine, il terzo elemento decisivo nella dogmatica degli usi civici è l'obbligo di partecipazione del singolo alla gestione del bene secondo forme e modalità di rotazione. È sostanzialmente una forma specifica del dovere di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione che potrebbe essere alla base della situazione soggettiva di riferimento rispetto alla protezione dell'ambiente che viceversa fino a ora era stato concepito come un diritto all'ambiente salubre (cioè, sostanzialmente diritto alla salute)

¹⁵ Rizzolatti G. e Sinigaglia C. (2006), *So quel che fai. Il cervello che agisce e i neuroni specchio*, Raffaello Cortina Editore, Milano; Iacoboni M. (2008), *I neuroni specchio. Come capiamo ciò che fanno gli altri*, Bollati Boringhieri Editore, Milano.

¹⁶ Seung S. (2013), *Connettoma. La nuova geografia della mente*, Codice Edizioni, Milano.

¹⁷ Denes G. (2016), *Plasticità cerebrale. Come cambia il cervello nel corso della vita*, Carocci Editore, Roma.

¹⁸ Damasio A. (2000), *Emozione e Coscienza*, Adelphi, Milano; Damasio A. (1995), *L'errore di Cartesio. Emozione, ragione e cervello umano*, Adelphi, Milano.

¹⁹ Sul ruolo che il concetto di "solidarietà della specie" ha o potrebbe maturare per il diritto cfr.: Picozza E. (2016), *Neurolaw. An Introduction*, Springer, Berlino.

¹⁴ Cfr. per tutti: Hofmann H. (2007), *Rappresentanza-Rappresentazione*, Giuffrè, Milano; Fracanzani M.M. (2000), *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Cedam, Padova; Kaiser J.H. (1993), *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano.

ex articolo 32 della Costituzione ma anche in base all'articolo 37 della Carta dei Diritti della Unione Europea. Questo tipo di situazione soggettiva irrompe nello schema classico del rapporto giuridico tradizionale come rapporto di scambio o associativo, perché non c'è una netta cesura tra me e l'altro tra individuo e individuo ma invece una sorta di connessione necessaria: me "e" l'altro un rapporto interattivo che oggi comincia a comparire anche nelle operazioni di partenariato pubblico privato ma oscillando sempre a favore della sussidiarietà orizzontale (articolo 118 Cost.) e non della solidarietà (articolo 2 Cost.). Di tutte le caratteristiche delle proprietà collettive e degli usi civici questa mi sembra importante almeno quanto le prime due ed è quella più vicina alle scoperte neuroscientifiche sul funzionamento del cervello e contemporaneamente la più distante dalle pretese della intelligenza artificiale anche se come ho sopra anticipato, alcune applicazioni come la blockchain potrebbero tranquillamente essere applicate anche alla odierna gestione delle proprietà collettive e usi civici. Purtroppo, al contrario delle recenti esperienze sui patti di rigenerazione urbana, pervade l'atmosfera di una "liquidazione" degli usi civici o perlomeno di una compresenza con la proprietà tradizionale²⁰.

Un possibile bene comune contemporaneo: gli ecosistemi digitali decentralizzati

Per quanto possa sembrare ardito il paragone io ritengo che le piattaforme digitali decentralizzate possano splendidamente ricollegarsi alle formanti sopra esaminate degli usi civici: i registri distribuiti sono di tutti, tutti debbono partecipare per validare (o meglio, ciascun nodo); tutti usufruiscono alla pari dei vantaggi delle certificazioni collettive e più in generale delle notizie fornite dalla blockchain. Inoltre come è già successo per l'acquisizione delle decisioni collettive in recenti governi e come possiamo di poter sfruttare nell'ambito dei lavori della Commissione Interministeriale per la riforma della legislazione ambientale che ho l'onore di presiedere, questa tecnologia consente un esercizio di democrazia diretta molto utile ai fini della rapidità ed efficienza delle procedure di dibattito pubblico o inchiesta pubblica previste come obbligatorie da apposite discipline normative e richiamate anche nel terzo codice degli appalti approvato con d.lgs. 36/23.

²⁰ Cfr. per tutti: Di Porto F. (2008), "La disciplina delle reti nel diritto dell'economia", in Picozza E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Economia*, vol. VI, Cedam, Padova.

Anche internet è un bene comune che ha sostituito la coscienza individuale con quella collettiva ovvero connettiva secondo accreditate teorie degli eredi di Marshall McLuhan.

Collettiva perché universale e in espansione connettiva perché unisce miliardi di persone singole.

La distonia della legge del 2017 sugli usi civici

Sotto questo profilo purtroppo a mio personale giudizio la legge del 2017 sui domini collettivi sembra fare non uno ma addirittura due passi indietro. Il tentativo di ricacciare questi beni comuni nel confine del diritto privato non è nuovo in fine dei conti è la vecchia teoria del *Popotschnig* sulle comunità familiari. Preoccupa la formale qualificazione come enti di autonomia privata. Mi ricordo che quando nel lontano 1987 con l'Amico Vincenzo la Magnifica Comunità della Val di Fiemme ci dette l'incarico di riformare lo Statuto vecchio di 1.000 anni non ci saltò proprio in mente di "privatizzare" l'organizzazione e l'attività della universitas ma anzi essa fu inserita nel rango degli "altri enti locali" di cui all'articolo 118 Cost. ante riforma del 2001.

Devo anche sottolineare che questa tendenza a un nuovo accentramento del potere dello Stato sulle formazioni intermedie e comunque su altri tipi di autonomia se non di sovranità non è nuova: basti pensare alle università, accademie, istituti di alta cultura e di alta formazione che da enti pubblici indipendenti, come li classificava Massimo Severo Giannini, sono divenuti enti "funzionali" categoria che era attribuita agli enti strumentali come gli istituti autonomi delle case popolari prima che fossero trasformate in ATER.

Anche nei confronti dell'ordinamento sportivo è in atto lo stesso tentativo questa volta non solo in dottrina ma anche con l'ausilio della Corte di Giustizia della Unione Europea (sentenza Superlega). Un tentativo, secondo me, andato a male perché fortunatamente l'ordinamento sportivo internazionale gode di propri principi generali cui secondo la legge sul CONI le entità sportive italiane sono obbligate a conformarsi.

Il tentativo di privatizzare gli usi civici, lo sport, i beni culturali, cioè, fenomeni che non sono tanto collettivi ma appunto comuni, appare nella sua chiara dimensione attraverso il carattere non inclusivo che gli si vuole attribuire: il fenomeno superlega è altrettanto eloquente dei tentativi frustrati della regione Sardegna di liquidare autonomamente gli usi civici a favore della speculazione edilizia e turistica sulle coste. Non a caso ci sono volute le crisi ambientali perché la nozione di beni comuni non

pendesse verso il carattere della esclusione, cioè del mero sfruttamento e della autodistruzione. Ecco perché le comunità energetiche locali hanno molto da imparare dalla vicenda storica degli usi civici, laddove la dimensione paesaggistica è stata solo un efficace escamotage del D.L. 312/85 per mantenerli in vita. Certamente è ipotizzabile la gestione degli usi civici che peraltro interessano circa un sesto del territorio italiano, anche in funzione di protezione del paesaggio direttamente da parte dei “vicini” delle magnifiche comunità, delle regole e anche delle università agrarie.

Con le nuove generazioni di vicini finalmente pari ordinate (i fuochi estesi anche alle donne e non più al maschio capofamiglia) che sono nativi digitali o quali è possibile sfruttare tecnologie sofisticate di controllo e cura del territorio soggetto al vincolo paesaggistico. Ma ricordo – anche se può sembrare impopolare – che nella tradizione storica degli usi civici il rispetto dell’ambiente era legato alla propria sussistenza: basti pensare al regime delle acque, alla cura dei fiumi, laghi e torrenti.

Sono invece proprio le tre caratteristiche fondamentali quali l’appartenenza, la solidarietà e la partecipazione che costituiscono il lascito per le nuove esperienze di sussistenza condivisa come appunto le comunità energetiche territoriali.

Gli usi civici e il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni: la necessaria approvazione “sovrana”

di Maria Grazia Caserta¹

La legittimazione delle terre demaniali: un’eccezione alla reintegra, premessa storica

Gli artt. 9 e 10 r.d. 1766/1927 disciplinano gli istituti della reintegra e delle legittimazioni delle occupazioni demaniali. Si tratta di istituti che traggono origine dalla legislazione demaniale del Mezzogiorno d’Italia². Il primo di essi tende infatti a far tornare ai demani comunali le parti illegittimamente occupate. Se ne trova regolamento sia nel Capitolo di Carlo I D’Angiò «*Item praedicti contenti*» e in «*Item boves*» sia nelle Prammatiche Aragonesi³. La reintegra è stata poi regolata anche dalle leggi⁴ eversive della feudalità⁵ e ribadita dalla restaurazione borbonica che, con l’art. 176 della legge sulla Amministrazione civile del 12 dicembre 1816, ha chiarito che «Ogni occupazione e ogni alienazione illegittima del Demanio comunale è dichiarata abusiva a qualunque epoca l’una e l’altra rimonti; essa non potrà in verun caso essere considerata come titolo di promiscuità, e sarà in ogni tempo improduttiva di alcun diritto o effetto».

Nelle medesime disposizioni si trova disciplinato un istituto antitetico alla reintegra demaniale: la legittimazione delle occupazioni abusive. L’istituto trae origine da

antiche consuetudini già presenti negli Statuti Municipali e disciplina le modificazioni irreversibili dei demani mediante impianti coltivati. Gioacchino Murat, Re delle Due Sicilie, nell’emanare le Istruzioni ai Commissari incaricati di eseguire lo scioglimento delle promiscuità, decreta:

Volendo dare una regola per la agile divisione dei demani, e provvedere all’uniformità dall’esecuzione di una tanto importante operazione; Visto il rapporto del nostro Ministro dell’Interno; Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. – Sono approvate le qui annesse istruzioni per la divisione dei demani. I Commissari da noi eletti le prenderanno per norma delle loro operazioni.

[...]

Art. 30. – Saranno eccettuate le porzioni di demanio nelle quali il colono abbia immutato la superficie in meglio e le migliori siano tali che possano dirsi *fixe vinctae*. In questo caso tutto il migliorato resterà in porzione del colono, ancorché il contingente sia maggiore. Dove siavi stata fatta una fabbrica solamente, questa s’includerà nel contingente del colono.

In pratica, in siffatte ipotesi, non si sarebbe fatto luogo alla reintegra, ma le occupazioni abusive potevano legittimarsi e restavano “in porzione” al colono. Si tratta della codifica della legittimazione delle occupazioni.

In sostanziale continuità, segue il Decreto Luogotenenziale del 3 luglio 1861 che, in linea con la precedente disciplina in punto di reintegra, getta solide basi per la legittimazione dei terreni usurpati, secondo stilemi più moderni, e stabilisce che:

Art. 51. – Seguendo poi l’indirizzo della patria giurisprudenza, sempre che sul demanio comunale, di non dubbia qualità, troveranno: 1) che la longevità del possesso dell’occupatore costi dall’instestazione a pro suo nei catasti posteriori all’eversione del sistema feudale; 2) che dimostrandosi per ogni altra via l’occupazione non recente e pacifica, l’occupatore abbia migliorato il terreno con immegliamenti permanenti e fissi al suolo; 3) che il Comune abbia lungamente riconosciuto il possesso dell’occupatore, riscuotendo, da oltre dieci anni, un canone

¹ Commissario per gli usi civici della Puglia. Consigliere della Corte di Appello di Bari.

² Sulla Commissione feudale napoletana si veda Marinelli F. (2016), “Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana”, in *Bollettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, L’Aquila, pp. 214 ss.

³ Flore G., Siniscalchi A. e Tamburrino G. (1956), *Rassegna di Giurisprudenza sugli usi civici*, Giuffrè, Milano, pp. 51-53.

⁴ Art. 15 decreto 8 giugno 1807; art. 35 del Decreto 3 dicembre 1808 (in cui si chiarisce che il possesso dei coloni era da considerarsi precario).

⁵ Legge 2 agosto 1806 abolitiva della feudalità (in *Bollettino ufficiale delle leggi e decreti del regno di Napoli* (BLD), Napoli Stamperia Simoniana 1806, II, legge n. 130). Art. 1: «La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, e i proventi qualunque, che vi sieno stati annessi, sono reintegrati alla sovranità, dalla quale saranno inseparabili».

qualsivoglia, sia in generi, sia in danaro; 4) che la molteplicità delle occupazioni abbia ingenerato tanti rapporti di diritto fra i possessori delle terre e i terzi da rendere più temibile che giovevole la reintegra per l'intera popolazione; 5) ovvero da ultimo che l'occupazione di fatto abbia recato le terre, in quantità non molto discoste dalla quota legale in quelle stesse mani, alle quali si sarebbe dovuto o si dovrebbe affidarle col procedimento della quotizzazione. In tutti questi casi, i Commissari, uditi i Consigli comunali, in via conciliativa, faranno dai periti designare i canoni, da cui dovranno esser gravate le terre occupate, e proporranno quindi i relativi progetti di transazione alla superiore approvazione⁶.

A questi precedenti segue il più "giovane" art. 9, L. 1766/1927 che, in senso conservativo dei demani civici, stabilisce le condizioni che debbono "unitariamente" concorrere per la legittimazione delle terre demaniali abusivamente occupate. La prima condizione è che esse siano state migliorate in modo sostanziale e permanente; la seconda condizione è che l'occupazione non deve interrompere la continuità delle terre demaniali; la terza condizione è che l'occupazione duri da almeno dieci anni. Se la legittimazione non avviene le terre debbono essere restituite ai Comuni, all'associazione o alle frazioni di Comuni qualsiasi sia la data di occupazione delle stesse⁷.

Il successivo art. 10 l. cit. stabilisce che nel concedere la legittimazione il Commissario impone sul fondo occupato un canone di natura enfiteutica in favore del Comune o dell'associazione e chiude con la necessaria approvazione "sovrana" delle legittimazioni.

L'approvazione delle legittimazioni da parte dell'autorità statale

Secondo la dottrina più accreditata e la risalente e mai smentita giurisprudenza amministrativa, la procedura legittimatoria si conclude con un atto del potere sovrano

⁶ Decreto Luogotenenziale 3 luglio 1861. Approvazione delle istruzioni ai Commissari speciali per le operazioni demaniali nelle Provincie Napoletane, art. 51.

⁷ L. 1766/1927, art. 9. «Qualora sulle terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni o a esse pervenute per effetto della liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, siano avvenute occupazioni, queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate, sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni: a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni.» Le stesse norme valgono per la legittimazione dell'acquisto delle quote dei demani comunali delle Provincie napoletane e siciliane, alienate durante il periodo di divieto. Non avvenendo la legittimazione, le terre dovranno essere restituite al Comune, alla associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti.

tanto che essa «non è operante, per esserne l'efficacia condizionata all'emanazione del decreto di approvazione del Capo dello Stato e quindi atto impugnabile è il solo provvedimento di approvazione e non l'ordinanza commissariale»⁸ di legittimazione.

Il potere del Capo dello Stato si estrinseca in un sostanziale controllo della procedura legittimatoria, mai svoltosi in contraddittorio con l'interessato, che implica una valutazione discrezionale in ordine alla sussistenza delle condizioni di legge per la legittimazione. L'approvazione è atto a sua volta sottoposto al «controllo della Corte dei conti, adottato su proposta del Ministro di agricoltura e da questi controfirmato»⁹.

L'originario atto commissariale concessivo della legittimazione non aveva quindi effetto senza l'"approvazione sovrana" e non era autonomamente impugnabile¹⁰.

Di conseguenza, se il procedimento legittimatorio non poteva (e non potrebbe) ritenersi concluso senza l'approvazione prevista dall'art. 10 cit., il conseguente potere di annullamento di ufficio poteva essere esercitato solo dallo stesso organo che aveva emanato il provvedimento di approvazione della legittimazione commissariale e, cioè, dal Capo dello Stato. Parimenti: l'ordinanza commissariale, anche se regolarmente approvata, poteva (e potrebbe anche adesso) essere annullata di ufficio dallo stesso commissario ove inficiata da vizio originario con propagazione della dichiarata invalidità anche al provvedimento di approvazione "sovrana".

Sul punto, non sono mancati contrasti in dottrina¹¹. Si è infatti osservato che l'approvazione "sovrana" non può qualificarsi come mero atto di controllo attesa la possibilità dell'annullamento di ufficio. Quindi, si è più correttamente ritenuto che, se conformemente a taluna giurisprudenza amministrativa, l'approvazione della legittimazione sia da considerarsi come «funzione di amministrazione attiva»¹², per conseguenza, l'atto commissariale concessivo della legittimazione doveva considerarsi atto autonomamente e immediatamente impugnabile.

⁸ Flore G., Siniscalchi A. e Tamburrino G. (1956), *Rassegna di Giurisprudenza sugli usi civici*, cit., pp. 55-56.

⁹ Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, p. 361.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 11 febbraio 1966, n. 154, in *Foro amministrativo*, I, 2, p. 316.

¹¹ Romano S. (1925), "Approvazione sovrana" di alcuni atti concernenti il riordinamento degli usi civici", in *Rivista democratica*, p. 73.

¹² Cons. Stato, Sez. II, parere n. 1277/79 in data 11 febbraio 1981, in *Rassegna*, 1982, I, 1498.

Il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici

Con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 66; art. 71; art. 78), attuativo della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 38 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 29 agosto 1977, n. 234 Capo VIII – Agricoltura e foreste 66. Agricoltura e foreste), segnatamente con l'art. 66, sono stati trasferiti alle Regioni i poteri amministrativi già appartenenti al Commissario per la liquidazione degli usi civici, segnatamente sono state trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti e istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.

Sono altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1972, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928 n. 332, dalla legge 10 giugno 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925 n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931 n. 377.

La disposizione, nel trasferire le dette competenze, ha continuato a riservare all'amministrazione centrale, segnatamente al Capo dello Stato, l'approvazione delle legittimazioni già prevista dall'art. 10, co. 3, L. 1766/1927 confermandola al co. 5, dell'art. 66 cit., ove si legge «L'approvazione della legittimazione di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata».

Lo strascico dell'ex "approvazione sovrana" ha creato e crea non pochi problemi dal momento che la norma, apparentemente mai abrogata, impedirebbe – come detto – di ritenere perfezionata la procedura legittimatoria senza l'approvazione statale (che, dopo la legge 3/1991, non risulta peraltro più di competenza del Presidente della Repubblica ma del Ministro della Giustizia e, prima ancora, del Ministro dell'agricoltura).

Tale interpretazione è stata a lungo seguita dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti.

In particolare, la Corte di cassazione con orientamento mai smentito, ha stabilito che, senza l'approvazione statale, definita "attività di concerto", le procedure amministrative di legittimazione delle terre civiche abusivamente occupate non possono ritenersi concluse (cfr. testualmente Cass. Sez. 2, Sentenza n. 24757 del 05/11/2013) e il terreno non può ritenersi legittimato.

Sul punto, il Supremo Collegio ha evidenziato l'insostenibilità della pretesa cessazione della "interferenza statale" nelle funzioni amministrative oramai attribuite alle Regioni per effetto sia della legge 13/1991, che formalmente non prevedeva più espressamente la approvazione del Presidente della Repubblica per i provvedimenti di legittimazione delle usurpazioni delle terre di uso civico e che la Regione aveva interpretato come istituyente il passaggio del potere di approvazione presidenziale al Ministero dell'Agricoltura; sia della legge 491/1993 che aveva trasferito le competenze, in materia agricola e forestale, da quel Dicastero a quello della Giustizia.

Ha quindi precisato di non ritenere vincolante l'elencazione, contenuta nella legge n. 13/1991, delle materie da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, elencazione tale da determinare, per ciò solo, l'abrogazione tacita di tutti quei testi normativi che prevedessero una forma di concerto statale sotto forma dell'approvazione con decreto presidenziale, apparendo invece più conforme alla *ratio legis* di quel testo normativo – diretta alla semplificazione amministrativa – assumere che con tale disposizione si fossero volute adattare – semplificandole – le precedenti forme di cooperazione normativa. A conferma di tale assunto, ha richiamato l'art. 2 del citato testo normativo¹³ che opera la trasformazione di quella forma di controllo in una di grado costituzionalmente minore, affidato al Presidente del Consiglio dei ministri o ai singoli ministri (che, nel caso della legittimazione, andava identificato nel Ministero per le politiche agricole e, successivamente alla promulgazione della legge n. 491/1993, nel Ministero della Giustizia).

Così ragionando, la Corte ha chiarito che la ritenuta residualità delle competenze statuali "normative" ben si possa conciliare con la conservazione, in specifiche materie, di un potere di concerto tra Stato e Regione che non si identifica nel potere di controllo sull'attività amministrativa – disciplinato da ultimo dal decreto legislativo n. 40/1993 – essendo invece espressione di un contributo paritario alla formazione dell'atto, divenendone parte costitutiva di talché il decreto presidenziale diventa l'unico atto da impugnare (cfr. Cons Stato Sez. VI, 961/1999).

¹³ 1. Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra. 2. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri, sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ha quindi stabilito che, sostituita l'approvazione presidenziale con quella del Ministro della Giustizia, ove essa manchi, è precluso il perfezionamento dell'iter conducente alla legittimazione con conseguente invalidità derivata del negozio di affrancazione (cfr. principio di diritto sentenza cit.).

Tale decisione, che sembra basarsi essenzialmente sulla natura normativa e non già amministrativa dell'approvazione presidenziale¹⁴, segue precedenti conformi a tenore dei quali l'occupante abusivo di un terreno in uso civico appartenente al comune, a fronte del potere del commissario regionale degli usi civici di emettere in suo favore il provvedimento (amministrativo) di legittimazione dell'occupazione, è titolare di una posizione di mero interesse legittimo, la quale assume natura e consistenza di diritto soggettivo reale, valido erga omnes, solo se e quando tale provvedimento venga emanato e approvato con decreto del Capo dello Stato, in base all'art. 9 e 10 l. 16 giugno 1927, n. 1766¹⁵.

Anche le Sezioni Unite, pronunciandosi in sede di regolamento preventivo di giurisdizione in epoca coeva all'ultima sentenza richiamata, emisero incidentalmente analogo verdetto stabilendo, che solo con l'approvazione della legittimazione vi sarebbe la trasformazione del demanio in allodio e che solo con l'approvazione l'occupante acquista un diritto soggettivo privato di natura reale la cui tutela è devoluta all'autorità giudiziaria ordinaria mentre il privato che denunci l'incidenza sulla propria situazione soggettiva dell'atto amministrativo di legittimazione resta portatore di un interesse legittimo azionabile dinanzi al giudice amministrativo¹⁶. Analoga pronuncia si registra nel solco del menzionato orientamento a tenore della quale, in tema di usi civici, con l'approvazione della concessione di legittimazione e la conseguente trasformazione in allodio del bene gravato dall'uso civico, l'occupante acquista su di esso un diritto soggettivo di natura reale, la cui tutela è devoluta all'AGO, mentre il privato, il quale denunci che l'atto amministrativo di concessione abbia leso la propria situazione soggettiva, resta portatore di un interesse legittimo, azionabile davanti al giudice amministrativo.

Sussiste, invece, la competenza giurisdizionale del Commissario per la liquidazione degli usi civici in ordine alle questioni che incidentalmente sorgano sui presupposti necessari alla legittimazione (la demanialità civica del terreno e l'abusività dell'occupazione), men-

tre ogni determinazione concernente le altre condizioni richieste per la legittimazione (compresa la misura del canone) rientra nella valutazione autonoma dell'autorità pubblica, sindacabile, se affetta da vizi, dal giudice amministrativo¹⁷.

In sintonia con questo indirizzo si colloca anche quello della giurisprudenza amministrativa che ha stabilito che, anche dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 – che ha trasferito alle regioni tutte le funzioni amministrative concernenti gli usi civici già esercitate dallo Stato (art. 66 comma 5, 6 e 7) – l'approvazione della legittimazione in favore degli occupanti abusivi di terre di uso civico è rimasta di spettanza dell'amministrazione statale, dovendo essa avvenire a mezzo decreto del Presidente della Repubblica (art. 9 l. 16 giugno 1927 n. 1766) da emanarsi d'intesa con la regione interessata¹⁸. Tale indirizzo conferma peraltro che l'approvazione con decreto del Capo dello Stato¹⁹ ha funzione di controllo sul provvedimento del commissario degli usi civici che legittima l'occupazione di terre demaniali e che, come sopra già anticipato, l'impugnazione degli interessati non va proposta contro detto decreto ma contro il provvedimento commissariale di legittimazione²⁰.

L'abrogazione dell'art. 66, co. 5 D.p.R. 616/1977 per incompatibilità con l'art. 13 L. 16 maggio 1978, n. 196: il superamento dell'approvazione “sovrana”

Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni prende avvio con il 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 e uffici) che, all'art. 1 stabilisce così:

¹⁷ Cfr. Sez. U, Sentenza n. 8673 del 08/08/1995.

¹⁸ Cfr. TAR Lazio sez. I – 25/03/1986, n. 460.

¹⁹ Cfr. TAR Salerno, (Campania) sez. II, 26/03/2008, n. 374 che, sia pure incidentalmente, afferma la necessità dell'approvazione “della concessione di legittimazione” allorché sostiene che solo in quel momento l'occupante acquista sul bene un diritto soggettivo.

²⁰ Cfr. Consiglio di Stato sez. VI – 30/10/1985, n. 574; anche Consiglio di Stato sez. VI – 14/10/1998, n. 1379 secondo cui anche dopo il trasferimento, ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, alle regioni della materia degli usi civici, permane la competenza statale relativamente agli atti di legittimazione, disciplinati dalla l. 16 giugno 1927 n. 1766 art. 10; di tal che il provvedimento di legittimazione spetta alla competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici, la cui approvazione finale è disposta con decreto del presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata.

¹⁴ Si tratta invece di un atto amministrativo.

¹⁵ Cfr. Cass., 21 novembre 1983, n. 6916 e Cass. sez. I, Sentenza n. 5906 del 27/05/1995.

¹⁶ Cfr. Cass. Sez. U, Sentenza n. 6916 del 21/11/1983.

In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico.

La disposizione viene rimaneggiata con la successiva legge 16 maggio 1978, n. 196, rubricata "Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta" che, con l'art. 13, integra l'art. 1, ult. co. del D.p.R. 11/1972 prevedendo che «In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative [...] ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorzierie e promiscuità per condomini agrari e forestali» (cfr. art. 1 D.p.R. cit.).

Tale disposizione, la cui portata pare trascurata dagli operatori del diritto attesa la sua infelice collocazione sistematica (è stata inserita nel lungo art. 1 del D.p.R. 11/1972 dalla L. 196 del 1978), nel 1978, dunque in epoca successiva all'entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 66, co. 5 D.p.R. 24 luglio 1977, n. 616, sembra dare completamento al trasferimento dallo Stato alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici, trasferimento già iniziato nel 1972. Essa, ove stabilisce che è trasferita alle Regioni «ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici» (cfr. cit.) pare infatti sottrarre alla competenza statale (centrale) l'unica funzione amministrativa residua al trasferimento avvenuto con il D.p.R. n. 616 cit. e relativa al procedimento legittimatorio, quella della approvazione delle legittimazioni da parte del Presidente della Repubblica di cui all'art. 66, co. 5 D.p.R. cit.

Si tratta di una norma di importanza non trascurabile ai fini che occupano.

Non può infatti sottacersi che la norma di cui all'art. 66, co. 5 D.p.R. 616 cit., risulta pressoché inattuata poiché a partire dalla sua entrata in vigore non risultano procedimenti legittimatori conclusi con l'approvazione statale (Presidenziale o Ministeriale). Ove dovesse darsi continuità agli orientamenti richiamati, dimentichi del detto art. 13, si dovrebbe di conseguenza ritenere che nel cinquantennio nel frattempo trascorso nessuna legittimazione si sarebbe perfezionata con immaginabili e non certo prevedibili conseguenze sulla

stabilità dei rapporti giuridici fondati sulla circolazione dei beni legittimati.

La sequenza normativa sopra indicata, viceversa, con la modifica del 1978, innovativa e contrastante con la ritenuta competenza amministrativa centrale, inizialmente mantenuta con il D.p.R. 616/1977 (che, come chiarito, aveva riservato allo Stato, d'intesa con le Regioni, l'approvazione delle legittimazioni), permette di concludere per il definitivo superamento dell'approvazione statale.

Non appare infatti superabile l'antinomia esistente tra la norma di cui all'art. 66 co. 5 cit. (che riservava la funzione amministrativa conclusiva della procedura legittimatoria alla potestà statale) e l'art. 1, D.p.R. 11/1972, cit. come modificato dall'art. 13, L. 16 maggio 1978, n. 196 (che ha trasferito alle regioni «ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi centrali» in materia di usi civici successivamente all'entrata in vigore dell'art. 66, co. 5 cit.) ed è pertanto possibile sostenere che l'art. 66, co. 5 cit. sia stato implicitamente abrogato per incompatibilità, secondo il disposto di cui all'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale che precedono il Codice civile italiano.

Ne deriva che, a partire dall'entrata in vigore della norma di cui all'art. 13, L. 16 maggio 1978, n. 196, può ritenersi non più vigente la disposizione di cui all'art. 66, co. 5, D.p.R. 616/1977 cit. che prevedeva l'approvazione statale per la valida conclusione delle procedure legittimatorie delle terre gravate da usi civici.

La disciplina dei domini collettivi, tra incertezze e potenzialità

di Marco Calabrò¹

Premessa

Il fenomeno dei domini collettivi può essere esaminato, su un piano giuridico, secondo prospettive diversificate, costituzionali, amministrative, civilistiche, ambientali.

Un elemento, tuttavia, mi sembra caratterizzare trasversalmente i diversi profili, quello dell'incertezza.

In particolare, è possibile identificare almeno tre profili di incertezza che assumono un rilievo centrale:

- incertezza nella classificazione delle terre gravate da uso civico;
- incertezza nella individuazione stessa di questi fondi;
- incertezza nella disciplina della circolazione giuridica delle terre gravate da uso civico.

Nel prosieguo mi riprometto, pertanto, di esaminare – seppur sinteticamente – le principali criticità che connotano ciascuno dei suddetti ambiti, prospettando, nelle conclusioni, possibili soluzioni, fondate primariamente sulla adesione a un approccio funzionale e non meramente dominicale.

Il carattere non univoco della categorizzazione giuridica

In merito al profilo della classificazione, il “peccato originale” è probabilmente rappresentato dall’aver voluto inquadrare, da parte del legislatore, in una medesima categoria fenomeni in fondo profondamente diversi. L’innegabile presenza di elementi comuni – quali la centralità della comunità di riferimento, il bene terra e il profilo solidaristico della fruizione collettiva dei beni² – ha

in qualche modo giustificato il processo di unificazione all’interno prima della l. n. 1766/1927³ e poi della l. n. 168/2017⁴.

Ma a uno sguardo più attento, emerge chiaramente come la disciplina degli *iura in re aliena* – ovvero degli usi civici gravanti su terreni di proprietà altrui (c.d. usi civici in senso stretto) – ha davvero poco in comune con i principi e le regole propri degli *iura in re propria* – ovvero degli usi dei quali è titolare una collettività relativamente a terreni appartenenti alla comunità stessa (c.d. demanio civico).

In particolare, ai sensi dell’art. 3 della l. n. 168/2017 cit., all’interno della medesima categorizzazione vengono oggi inquadrati tipologie di terreni anche molto eterogenei tra loro, quali: le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate; le terre assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati (in conseguenza della liquidazione con scorporo);

usi civici in re aliena e dei domini collettivi”, in Id. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli, Torino.

³ L. 16 giugno 1927, n. 1766 (*Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno*). Per un esame analitico del testo normativo cfr. Lorzio M.A. (1994), “Usi civici”, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Treccani, Roma; De Lucia L. (1999), “Usi civici”, *Digesto discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino.

⁴ L. 20 novembre 2017, n. 168 (*Norme in materia di domini collettivi*). Per un commento cfr. Marinelli F. (2018), “Dagli usi civici ai domini collettivi. I principi fondamentali in materia e la commissione feudale napoletana”, in Mangone F., Mari G. e Rolleri F. (a cura di), *Assegni fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Editoriale Scientifica, Napoli; Pagliari G. (2019), “Prime note sulla L. 20 novembre 2017, n. 168 (“norme in materia di domini collettivi”)”, in *Il diritto dell’economia*, 1, pp. 11-41; Spoto G. (2020), “Usi civici e domini collettivi: “un altro modo” di gestire il territorio”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1, pp. 3-14.

¹ Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale.

² Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano; Principato L. (2018), “I profili costituzionali degli

le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo; le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati su cui i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

A ciò occorre aggiungere l'uso indifferenziato, all'interno del medesimo art. 3 cit., della formula "beni collettivi" per indicare sia gli usi civici in senso stretto che il demanio civico, il che non ha certo contribuito a mettere ordine nel settore⁵.

Tra l'altro, anche all'interno dello stesso demanio civico, la prevista assegnazione alle due categorie individuate, bosco e pascolo permanente da un lato, coltura agraria dall'altro, conducono inevitabilmente a modelli di gestione divergenti⁶: il primo, di tipo essenzialmente conservativo; il secondo produttivo, con tutte le conseguenze del caso anche sul piano della individuazione degli usi consentiti⁷.

Del resto, anche una classificazione di tipo finalistico non sembra agevole. Accanto alla "naturale" destinazione economico-produttiva, una stessa area può essere inquadrata: quale bene culturale/identitario, il che ne richiederebbe una protezione dinamico/produttiva⁸; quale bene paesaggistico, che sottende, invece, un approccio statico/conservativo⁹; nonché quale bene ambientale, il cui precipitato non si limita alla protezione dell'elemento naturale, ma richiede oggi anche una valorizzazione della risorsa come potenziale fattore di servizi ecosistemici¹⁰.

⁵ Calabrò M. e Mari G. (2021), "Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, pp. 143-172.

⁶ La l. n. 1766/1927, al fine di conservare il patrimonio boschivo e pascolativo nazionale, nonché di incrementare la produzione agricola, distingue il demanio civico in «terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente» e «terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria».

⁷ Carmignani S. (2015), "Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico", in *Le nuove leggi civili commentate*, 2, pp. 235-255; Parente F. (2011), "La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione", in *Rivista di diritto civile*, pp. 83-100.

⁸ Calabrò M. e Simonati A. (2016), "Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriali): per un nuovo paradigma giuridico dei demani collettivi", in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Cesfin, Firenze, pp. 109-120.

⁹ Mari G. (2019), "I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, pp. 489-529; Lorizio M.A. (1998), "Demanio civici: nuovi modelli di gestione", in *Giustizia civile*, 6, pp. 1515-1517.

¹⁰ Simonati A. (2007), "Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione", in *Le Regioni*, 2, pp. 335-347. Sul concetto di servizio ecosistemico e sulle potenzialità dello stesso nell'ambito delle politiche di rigenerazione urbana cfr. De Leonardis F. (2022), "The ecosystem

Ecco, quindi, che tre qualificazioni apparentemente coerenti e non contraddittorie possono nascondere gravi conflitti: basti pensare al fatto che un approccio maggiormente legato al vincolo paesaggistico *ex lege*¹¹ rischia di ostacolare, ad esempio, la realizzazione di comunità energetiche rinnovabili su aree gravate da usi civici, il cui sviluppo risulterebbe invece pienamente in linea con la visione del demanio civico come risorsa ambientale.

E che sia quest'ultima la prospettiva da seguire trova oggi conferma nel novellato art. 9 Cost., attraverso l'espressa introduzione della tutela dell'ambiente all'interno della Costituzione, con la formula secondo la quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»¹². La definizione che si trova nella l. n. 168/2017 del demanio civico come "comproprietà inter-generazionale", infatti, anticipa in qualche modo l'attuale modello di protezione ambientale, la cui tutela è espressamente prevista nell'interesse delle future generazioni, interesse che si concretizza anche nell'incentivazione della produzione di energia pulita¹³.

"L'incerta accertabilità" della sussistenza dei diritti di uso civico

In merito al profilo della incertezza nella individuazione delle terre gravate da uso civico occorre in primo luogo sottolineare come in questo campo l'apporto degli storici si riveli assolutamente indispensabile.

services provided by soil and the importance of its protection: the essential role of organic waste", in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, pp. 400-422; Calabrò M. e De Biase C. (2024), "Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano", in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, pp. 185-212.

¹¹ Come noto, la l. n. 431/1985 (c.d. Legge Galasso) ha incluso tra le aree da sottoporre a vincolo paesaggistico *ex lege* – ovvero a prescindere da uno specifico accertamento circa l'effettiva sussistenza dell'interesse paesaggistico – anche le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». Tale scelta trova oggi ulteriore conferma nell'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

¹² Cfr. L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1. Sulla portata innovativa della riforma costituzionale cfr. Fracchia F. (2022), "L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio "in negativo", in *Il diritto dell'economia*, 1, pp. 15-30; Cecchetti M. (2021), "La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune", in *Forum quaderni costituzionali*, 3, pp. 285-314.

¹³ Monteduro M. (2022), "Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato", in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, pp. 270-292; Sobrino G. (2022), "Le generazioni future 'entrano' nella Costituzione", *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 139-142.

L'attività di individuazione è complessa, priva di parametri certi, e l'assenza di un sistema di cognizione formale dell'esistenza degli usi civici rappresenta probabilmente la maggiore criticità dell'intero fenomeno. Il ruolo dei periti ricoperto da storici dell'architettura e del paesaggio nell'ambito delle attività di accertamento regionale è centrale in merito alle verifiche che hanno ad oggetto l'analisi dell'antica consistenza dei beni, in base a documenti, piante e mappe catastali (ove presenti!).

Non è facile garantire certezza giuridica non solo dell'esistenza dei domini collettivi ma, a causa della loro imprescrittibilità stabilita per legge, nemmeno della loro inesistenza: la sottrazione al regime della prescrizione per non uso rende, infatti, possibile la loro "reclamabilità" in qualunque momento¹⁴.

In particolare, il problema della individuazione di strumenti giuridici in grado di garantire certezza alla disciplina delle terre gravate da uso civico è stato originariamente affrontato dal legislatore del 1927, laddove ha previsto un termine decadenziale (3 aprile 1928) entro cui presentare azioni dirette a ottenere il riconoscimento di diritti di uso civico non in esercizio o rivendicare terre soggette a usi civici (art. 3, l. n. 1766/1927)¹⁵. L'*intentio legis* era evidentemente quella di mettere fine alle tante situazioni conflittuali e di incertezza esistenti su vaste aree agricole – attesa l'eterogeneità delle "fonti" costitutive dei diritti di uso civico e il loro carattere di imprescrittibilità – individuando un termine oltre il quale non sarebbe stato più possibile avanzare rivendicazioni, nonché istituendo un registro (conservato dai Commissari Regionali per gli usi civici) dove annotare tutte le dichiarazioni e i decreti volti a riconoscere l'esistenza di un uso civico (art. 5, R.D. n. 332/1928).

Tuttavia, l'obiettivo di fornire un assetto di stabilità e certezza al regime delle terre potenzialmente gravate da uso civico non è stato raggiunto. Da un lato, infatti, l'art. 3 della l. n. 1766/1927 individuava il suddetto termine decadenziale unicamente in relazione agli usi civici "non in esercizio", con la conseguenza che con riferimento agli usi civici dei quali poteva essere dimostrato il perdurante esercizio, l'omessa denuncia entro il termine decadenziale non avrebbe precluso l'azione tesa al loro accertamento¹⁶. Dall'altro lato, la giurisprudenza, sin dal

principio, ha interpretato la disposizione in senso restrittivo, limitandone la portata applicativa ai soli usi civici *in re aliena*, ovvero gravanti su terre private, escludendo che la sanzione della decadenza possa riguardare anche i domini collettivi¹⁷.

In definitiva, l'unico Registro degli usi civici normativamente previsto, ovvero quello tenuto dai Commissari Regionali ai sensi dell'art. 5, R.D. n. 332/1928, si limita a contenere le dichiarazioni di rivendicazione di usi civici non in esercizio alla data del 3 aprile 1928, e comunque unicamente in relazione alle terre private (usi civici *in re aliena*). Diverse leggi regionali di settore, invero, hanno introdotto procedimenti volti a effettuare una ricognizione degli usi civici; tuttavia – al di là della maggiore o minore efficacia e completezza di tali operazioni – esse si rivelano in ogni caso non idonee a fornire una risposta soddisfacente alle esigenze di certezza del diritto, alla luce della loro portata meramente "ricognitiva" e non costitutiva¹⁸.

Pertanto, a oggi, al di fuori delle sentenze dei Commissari Regionali agli usi civici, non esistono fonti catastali o registri che possano fornire una prova assoluta circa l'esistenza o meno di un uso civico su un terreno; con la conseguenza che, come è stato osservato, «si può arrivare a stabilire che fino a una certa data non esista documentazione in grado di dimostrare l'esistenza di un uso civico, ma non si può escludere che in futuro l'esistenza possa essere documentata sulla base di documentazione fino a quel momento sconosciuta»¹⁹.

Perduranti criticità connesse alla circolazione giuridica dei domini collettivi

Ed è proprio quest'ultimo profilo a condurre alla terza delle "incertezze" indicate in premessa, ovvero l'incertezza nella circolazione giuridica delle terre gravate da uso civico. Occorre, in realtà, effettuare un distinguo, in quanto non sorgono particolari problemi in merito alla circolazione delle proprietà su cui insistono quelli che abbiamo definito usi civici *in re aliena*. In quella ipote-

¹⁴ Cervale M.C. (2020), "Gli usi civici tra tutela del diritto di proprietà e potere legislativo delle regioni", in *Dirittifondamentali*, 3, pp. 23-36.

¹⁵ Per un esame analitico della procedura si rinvia a Calabrò M. e Mari G. (2021), "Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili", cit.

¹⁶ Porraro D. (2018), "Natura e struttura dei diritti di uso civico",

in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli, Torino.

¹⁷ Cass. civ., Sez. II, 16 marzo 2007 n. 6165; Alvisi C. (2005), "Usi civici", in *Contratto e impresa*, 2, pp. 825-873.

¹⁸ Lazzara P. (2018), "Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici", in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli, Torino.

¹⁹ Miceli A.I. (2018), "Gli usi civici: il punto di vista del Notaio", in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit.

si il proprietario (privato) può liberamente disporre della terra, con la consapevolezza però che l'eventuale alienazione del terreno non estingue l'uso civico (che "circola" con il fondo), il che fa sorgere in capo al venditore l'onere di avvisare l'acquirente delle limitazioni che andranno a caratterizzare il suo potere dominicale²⁰.

Onere che invece non sussiste nell'ipotesi in cui la vendita dovesse avvenire in un momento successivo alla conclusione della procedura di liquidazione e affrancazione, essendosi a quel punto perfezionata l'estinzione dell'uso civico. Anche in tale ipotesi, tuttavia, il fondo non sarà completamente libero, in quanto permane il vincolo paesaggistico, la cui efficacia prescinde del tutto da eventuali modifiche soggettive concernenti la titolarità del bene²¹.

Le maggiori criticità emergono, invece, in relazione ai domini collettivi, alla luce delle disposizioni normative che introducono un regime di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità. L'incertezza deriva essenzialmente da due fattori: da un lato, l'inalienabilità contempla diverse ipotesi derogatorie, non sempre di inequivoca applicazione (mi riferisco agli istituti della legittimazione e della conciliazione)²²; dall'altro lato, nell'eventualità che la prova dell'esistenza di un uso civico si dovesse manifestare successivamente al perfezionamento della vendita, questo travolgerebbe gli effetti del contratto, il che rende di fatto perennemente "instabili" tutti gli atti di compravendita aventi a oggetto terreni potenzialmente gravati da usi civici.

La normativa di settore, in effetti, riflette una netta prevalenza a favore dell'interesse pubblico alla prosecuzione della funzione che ha originariamente giustificato l'apposizione dell'uso civico, sull'interesse privato alla certezza dei traffici giuridici. La giurisprudenza maggioritaria commina, così, la nullità di ogni atto dispositivo di un bene gravato da uso civico, anche se intervenuto in buona fede, a prescindere da valutazioni circa il tempo trascorso, le condizioni oggettive del terreno o i requisiti soggettive delle parti²³.

In realtà, le disposizioni della l. n. 1766/1927 e della l.

n. 168/2017 che prevedono l'indisponibilità dei beni gravati da uso civico non specificano il regime di invalidità: la sanzione della nullità è una elaborazione di matrice giurisprudenziale, il cui rigore viene giustificato proprio in ragione della rilevanza dell'interesse pubblico sotteso al vincolo di uso civico.

Si prevede, ad esempio, la nullità della vendita di un demanio civico non ancora assegnato a una delle due categorie (bosco o coltura agraria), in quanto solo dall'atto di assegnazione sarebbe possibile desumere il regime giuridico dell'area²⁴.

Tuttavia, una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 221/1992) effettua alcune importanti precisazioni: da un lato, afferma la non indispensabilità dell'atto di classificazione nelle ipotesi in cui al bene sia ontologicamente attribuibile (per le sue condizioni di fatto) unicamente una delle due categorie; dall'altro lato, qualifica in ogni caso in termini di vizio procedimentale la mancata previa assegnazione a categoria, vizio idoneo a determinare non la nullità, bensì l'illegittimità del provvedimento di autorizzazione alla vendita, suscettibile di essere successivamente convalidato mediante l'esercizio del potere di autotutela amministrativa²⁵.

In realtà, la fattispecie che pone maggiori problemi è quella della nullità dell'atto di vendita a un soggetto privato di un terreno di proprietà pubblica, rispetto al quale solo in un secondo momento venga accertata la natura di dominio collettivo. Ciò avviene mediante un provvedimento amministrativo di accertamento dell'uso civico, cui è riconosciuta efficacia retroattiva²⁶. Si tratta, in altri termini, di una sorta di nullità successiva, esito di un procedimento amministrativo (di accertamento) apparentemente privo di un termine di durata, in grado di ledere posizioni giuridiche soggettive, in assoluto spregio ai principi di trasparenza, leale collaborazione e legittimo affidamento²⁷.

Tra l'altro, la giurisprudenza tende ad affermare in maniera del tutto apodittica la preminenza dell'interesse pubblico alla prosecuzione della fruibilità dell'uso civico da parte della collettività, senza in alcun modo prevedere una verifica caso per caso. Verifica che, invece, dovrebbe

²⁰ Scozzafava O.T. (2018), "Introduzione", in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit.

²¹ Cfr. art. 3, co. 6, l. n. 168/2017. Pagliari G. (2019), "Prime note sulla L. 20 novembre 2017, n. 168 ('norme in materia di domini collettivi')", in *Il diritto dell'economia*, 1, pp. 11-41.

²² Rispettivamente disciplinati dagli artt. 9 e 29 della l. n. 1766/1927.

²³ Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I-ter, 7 febbraio 2013 n. 1369; TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 28 giugno 2012 n. 1623; Cass. civ., Sez. III, 28 settembre 2011 n. 19792; Cass., Sez. III, 3 febbraio 2004 n. 1940, annotata da Rumolo A. (2005), "Usi civici e validità del contratto", in *Notariato*, 2, pp. 135-146.

²⁴ Cass. civ., Sez. II, 22 novembre 1990 n. 11265; Cass., Sez. un., 10 novembre 1980 n. 6017. Sul punto si rinvia a Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova.

²⁵ Corte cost., 25 maggio 1992, n. 221.

²⁶ Cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, n. 227/2014.

²⁷ Esprime condivisibili perplessità nei confronti di tale fattispecie di nullità Togna M. (2018), "La cognizione dell'esistenza degli usi civici: trasparenza della Pubblica Amministrazione, diligenza della parte e ruolo del notaio", in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit.

riguardare innanzitutto la reale consistenza dell'interesse (basti pensare ai terreni ormai ampiamente urbanizzati, rispetto ai quali non è più oggettivamente ipotizzabile l'esercizio dell'uso civico), così come anche una ponderazione di tale interesse pubblico con gli interessi privati contrastanti²⁸.

Conclusioni

In conclusione, è senza alcun dubbio da auspicare un intervento chiarificatore da parte del legislatore, che sgombri la disciplina della individuazione e gestione delle terre gravate da uso civico dei diversi profili di incertezza esaminati nel presente contributo. Un intervento che tenga conto delle profonde diversità che caratterizzano le diverse categorie di domini collettivi e che, soprattutto, consenta di effettuare una mappatura realistica e affidabile della effettiva sussistenza, nonché delle relative condizioni, di tali aree.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di valorizzare ciascun fondo in relazione alle proprie caratteristiche attuali, adottando una prospettiva rigidamente conservativa unicamente a fronte di aree rispetto alle quali è ancora possibile registrare un elevato livello di permanenza di uno stato naturale. Al contrario, nelle altre ipotesi, occorrerebbe optare per una valorizzazione della portata cultural-identitaria e partecipativa dei domini collettivi, valorizzandone l'“anima” solidaristica²⁹.

In tale ottica, tra l'altro – nell'ambito della relazione tra usi civici e politiche urbane di sviluppo sostenibile – non può sfuggire come si possa legittimamente prospettare una sorta di correlato oggettivo tra la matrice della proprietà condivisa, propria dei domini collettivi, e la finalità della fruizione condivisa della risorsa “energia”, propria delle comunità energetiche rinnovabili³⁰.

²⁸ Masaracchia A. (2018), “L'efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici”, in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit.

²⁹ Simonati A. (2025), *Usi civici e patrimonio culturale, fra tassonomie e profili operativi*, in questo Volume.

³⁰ Micciché C. (2023), “Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie”, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, pp. 486-512.

Parte II
Storicità dei territori collettivi

Demani e usi civici nei processi di produzione e trasformazione del territorio. L'Appennino campano (secoli XVIII-XIX)

di Alessandra Bulgarelli Lukacs¹

Introduzione

La complessità della storia del territorio meridionale resta ancora largamente da esplorare. Quanto luoghi comuni e mancanza di conoscenza siano ancora molto diffusi può trovare un utile banco di prova nella vicenda dei domini collettivi municipali. L'immagine difficile da sradicare resta quella di un'Italia meridionale del passato schiacciata dal predominio feudale e dall'incapacità di esprimere un'identità comunitaria con municipi privi di autonomia e di patrimonio collettivo. Di qui incredulità e stupore per la presenza di un demanio locale di qualche consistenza anche in area montana, dando per acquisito che in questa parte della penisola le risorse collettive di età medievale si fossero presto perdute, interamente fagocitate dallo strapotere del feudo e del latifondo².

Se non può negarsi la presenza del latifondo cerealicolo-pastorale o quella di una feudalità dominante e prevaricante, ugualmente deve considerarsi che le aree interne, e in particolare quelle della dorsale appenninica, disponessero e dispongano ancora oggi a livello locale di assetti fondiari collettivi (in maggioranza risorse naturali del bosco e del pascolo). In essi le comunità locali avevano trovato uno degli elementi fondativi, la loro stessa genesi, il cemento comunitario. Si vuole ricordare che nel Regno di Napoli ogni insediamento che avesse voluto ottenere il riconoscimento di *universitas*, ovvero l'attribuzione di un ruolo amministrativo, fiscale, giudiziario, politico con una propria personalità giuridica autonoma, per quanto in un contesto largamente feudale, doveva di-

mostrare di possedere beni collettivi e un numero minimo (almeno 10) di nuclei familiari residenti³. Tali risorse furono ancora una volta quelle che permisero ai nuclei insediativi minori, casali e ville, di svincolarsi dalla subordinazione a una *universitas* e divenire a loro volta *universitas* allorquando avessero ottenuto l'attribuzione di una quota dei demani sino allora indivisi (scioglimento delle promiscuità)⁴.

Per l'importanza di cui erano depositari, tali beni potevano essere identificati con la storia stessa delle comunità, la cui autonomia si affermava e si consolidava proprio attraverso l'elemento patrimoniale, acquisito nel tempo per mezzo di donazioni, acquisti e usucapioni.

Questo intreccio tra le risorse collettive e la comunità municipale costituisce la base di indagine da cui ogni studio sul tema dei demani nell'Italia meridionale non dovrebbe prescindere. Certo anche altri riferimenti ineludibili emergono quando si parla di territorio in relazione ai domini collettivi. Non si può non pensare al paesaggio, ad esempio, quale componente strutturale del rapporto tra l'elemento umano e quello naturale. I demani municipali rappresentano i paesaggi prima del "paesaggio". E quando si riconosce che una componente fondamentale del paesaggio antropizzato è la storia⁵, il rimando agli usi civici e ai demani non può che essere d'obbligo. «Una storia vivente» come li ha definiti Paolo Grossi⁶. Essi costituiscono gli strumenti di conoscenza per comprendere la storicità di alcuni paesaggi e consentono di rintracciare le linee della storia interna di località specie quando le tracce documen-

¹ Professore associato di Storia economica, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento Scienze Economiche e Statistiche.

² Per esperienza personale ho potuto cogliere tale consolidata credenza in un workshop presso l'Indiana University (USA), WOW5 (18-21 giugno 2014) sede presso cui ha lavorato Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2012 per i suoi studi sul tema delle risorse collettive, e ancora nel convegno *Productive Mountains*, IUAV Venezia (21 giugno 2018).

³ Pecori R. (1770), *Del privato governo dell'Università*, Donato Campo, Napoli.

⁴ Cfr. il caso della Basilicata: Lardino S. (2002), "Risorse collettive, comunità e individualismo agrario in Basilicata tra riforme e rivoluzione (1780-1806)", in Massafra A. (a cura di), *Patrioti e insorgenti in provincia: Il 1799 in Terra di Bari e Basilicata*, Edipuglia, Bari, pp. 591-639.

⁵ Tosco C. (2007), *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna.

⁶ Grossi P. (2008), "Usi civici: una storia vivente", in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, pp. 19-27.

tarie lasciate sul terreno assumono rilievo esplicativo⁷. La storicità di ogni paesaggio costituisce anche sul piano giuridico un punto di arrivo, come sottolinea Paolo Passaniti⁸.

Ma non è sul paesaggio che vorrei richiamare l'attenzione con questo contributo quanto piuttosto su quella rifondazione della spazialità che prese il via in età francese, ebbe una prima delineazione con l'età unitaria e si ripropose in tempi diversi nel Novecento. Il periodo qui considerato resta in ogni caso inscritto nell'Ottocento, quando i demani civici furono oggetto di profonde trasformazioni in linea con l'età del liberismo e dell'affermazione della proprietà privata insieme con la pressione esercitata dalla crescita demografica e alle variazioni dei prezzi di derrate e materie prime. Dall'inizio di quel secolo, anzi dalla fine di quello precedente, essi furono sottoposti a quotizzazioni, divisioni, scioglimenti di promiscuità, assalti generali e continuativi al bosco⁹.

Quali furono gli esiti di tale processo di smantellamento? Come si presentava alla fine del XIX secolo la consistenza dei demani meridionali? Definire dimensioni e caratteristiche risulta un obiettivo prioritario ed è la domanda al centro di questo contributo. Gli osservatori del tempo notarono che il risultato di liquidare le terre collettive non fu raggiunto dal momento che il fascismo ritenne di dover intervenire con la legge del 1927 per porre fine alla sopravvivenza di quelli che erano etichettati come retaggi del passato. Difatti con il R.D. 22 maggio 1924 e la L. 16 giugno 1927 si mirò a liquidare per quanto possibile tutti gli usi civici, affrancare le terre private dalle servitù collettive, reintegrare i comuni delle terre usurpate per poterle quotizzare, dare legittimità alle occupazioni abusive (se realizzate da dieci anni e con migliorie permanenti).

Ma quanto era stato realizzato a fine Ottocento? Una verifica e una quantificazione della presenza del demanio per quell'epoca non è ancora stata realizzata per l'Appennino meridionale per quanto la mole documentaria disponibile sia davvero cospicua. Insieme alla problematica e incerta definizione della sua consistenza si pone un'altra questione, relativa questa alla trasformazione amministrativa del territorio. Di pari passo con il processo di affermazione della proprietà privata e il progetto governativo di liquidazione delle proprietà collettive e degli usi civici, si avvia con il decennio francese, che in questo campo assu-

me una funzione periodizzante, la rifondazione della spazialità su base legale. Nell'affermare il primato dell'amministrazione lo Stato sembra essere l'unico protagonista nel ridefinire il territorio. Una costruzione omogenea prevedeva il disegno della maglia amministrativa scandito in province, distretti, circondari e comuni entro un quadro rigidamente gerarchico¹⁰. Quali furono le forme che tale riconfigurazione prese a livello locale? Sino a oggi l'analisi dei processi di rifondazione della spazialità e di trasformazione amministrativa del territorio non tiene conto dei demani di uso civico. Ma vale la pena di comprendere come interferirono. Si tratta di una questione che potrebbe aver condizionato il disegno dei perimetri municipali, definito i confini tra un comune e l'altro e richiamato a una conflittualità dalla durata pluridecennale. Biagio Salvemini ha osservato che saper riconoscere gli spazi del Mezzogiorno significa restituire spessore alla sua storia¹¹. Se dallo studio dei demani meridionali e dalla loro interazione con i confini municipali si possono rintracciare i segni che la storia ha lasciato sul territorio, questo contributo potrà aggiungere un tassello alla lettura del territorio come "palinsesto"¹².

Le risorse collettive e il comune (*universitas*) meridionale

Prima di esporre i risultati della ricerca si richiamano alcuni sintetici cenni sulle risorse collettive e sul comune meridionale. Al Sud come al Nord della penisola le risorse comunitarie, pur nella varietà delle forme perpetuatisi nel corso dei secoli, hanno espresso le modalità collettive di difesa del territorio¹³, hanno costituito un elemento di equilibrio e stabilizzazione della società agro-silvo-pastorale e ne hanno definito anche le linee della sostenibilità nel tempo. Nell'Italia meridionale il riferimento al binomio risorse collettive-comune costituisce un riferimento ineludibile se si tiene conto che l'intera vicenda delle comunità locali si è annodata attorno alla gestione dei demani, ai conflitti nati per difenderli dagli attacchi esterni di accaparramento, alle scelte di ripartizione interna tra fazioni contrapposte, alle regole necessarie per vigilare e tutelare l'integrità e la potenzialità produttiva allo scopo di trasmetterli alle generazioni successive.

⁷ Costato L. (1968), *I domini collettivi nel medio Polesine*, Giuffrè, Milano; Torre A. (2011), *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Donzelli, Roma.

⁸ Passaniti P. (2019), *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Giuffrè, Milano.

⁹ Corona G. (1995), *Demani e individualismo agrario nel Regno di Napoli*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; Agnoletti M. (2018), *Storia del bosco. Il paesaggio forestale*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁰ Di Fiore L. e Meriggi M. (a cura di) (2013), *Movimenti e confini: spazi mobili nell'Italia preunitaria*, Viella, Roma.

¹¹ Salvemini B. (2006), *Il territorio sghembo. Forme e dinamiche degli spazi umani in età moderna*, Edipuglia, Bari.

¹² Ivi, pp. 350-360; De Certeau M. (1984), *The Practice of Everyday Life*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles.

¹³ Caracciolo A. (1988), *L'ambiente come storia*, il Mulino, Bologna, pp. 45-57.

Se l'*universitas* non ebbe una fisionomia simile a quella del comune dell'Italia settentrionale, pur nella diversità di forme e contenuti, proprio la costituzione di demani insieme alla normativa statutaria concorsero a determinare gli aspetti più rilevanti del processo di affermazione e consolidamento del comune meridionale¹⁴. L'elemento patrimoniale, con il suo peso decisivo nello sviluppo delle autonomie municipali si venne definendo attraverso concessioni sovrane e/o baronali nonché acquisti e usucapioni di terre, di pascoli, di boschi, di corsi d'acqua, di fabbricati e di edifici preposti alle attività di trasformazione di derrate e materie prime provenienti dall'agricoltura e dall'allevamento. Per quanto l'interferenza del potere baronale nella vita delle comunità fosse quotidiana e continua, l'*universitas* era e rimase nel corso dei secoli titolare della gestione e del controllo di tali beni anche se essi, a seguito di appropriazione e usurpazioni, mutarono nel tempo la loro consistenza.

A differenza del centro-nord Italia i domini collettivi e i comuni (*universitates* fino al primo Ottocento) erano legati in modo esclusivo e indissolubile sin dall'età medievale¹⁵. Il caso meridionale non presenta esempi di governo dei *commons* affidati ad associazioni, o enti così detti esponenziali, fatto salvo forse il caso dei pastori transumanti in Puglia¹⁶. Boschi, pascoli, terre, l'insieme dei domini collettivi denominati demani *universali* (da *universitas*) rappresentavano l'elemento su cui si fondava l'identità, la coesione sociale e l'unità. Erano le proprietà che identificavano una comunità. La comunità diventava tale perché esistevano beni collettivi che fornivano risorse, ragione economica e proventi finanziari. Per queste funzioni essi costituivano la prima voce di entrata dei bilanci municipali.

Qui come altrove, le risorse collettive sono state lo specchio dell'habitat e hanno avuto caratteristiche e di-

mensioni che discendevano per larga parte dall'area geo-altimetrica di appartenenza laddove la montagna o l'alta collina garantivano demani decisamente più consistenti rispetto alle pianure. Sempre la vocazione ambientale guidava anche la ripartizione funzionale del territorio, destinato ora alla coltivazione cerealicola, talvolta alla coltura pregiata della vite o dell'olivo, o a quella *labour-intensive* degli orti posti nelle immediate adiacenze dell'abitato, ora più diffusamente al pascolo e alla legna.

Su tali beni e risorse, di diversa natura e destinazione (terreni, pascoli, prati, boschi, ma anche orti e seminativi nonché corsi e specchi d'acqua), la collettività esercitava o la totalità del godimento e della gestione o i soli diritti di seminare, pascere, legnare, spigolare, fare acqua e altro, diritti che poteva esercitare anche su beni altrui (usi civici). Non c'è un prima e un dopo tra usi civici e domini collettivi. Apparvero nella stessa epoca medievale e permasero per secoli. Tuttavia per l'uso invalso nella terminologia di identificare il tutto facendo riferimento a una sola parte (sineddoche), l'espressione usi civici viene in specie dalla dottrina giuridica largamente richiamata in luogo di concetti più ampi¹⁷.

L'*universitas* una volta costituita gestiva tali risorse in via diretta. In genere non esisteva una distinzione tra l'ente municipale e uno specifico istituto preposto ai *commons*, quale è stato invece rilevato altrove in Europa. Solo nei comuni di maggiori dimensioni era presente la *bagliva*, istituzione cui spettava il compito di vigilare sull'osservanza delle regole fissate per la gestione dei beni comuni insieme con tutte le altre azioni da portare avanti in sede civile e penale anche con potere di coazione nella qualità di polizia campestre sul luogo¹⁸.

Modalità di uso, dimensioni dello sfruttamento e destinazione funzionale delle diverse aree variarono nel corso dei secoli ma gli statuti municipali che posero regole sui termini di uso mirarono sempre a preservare l'integrità delle risorse comuni nel tempo.

Anche le regole poste dal sovrano seguivano tale principio di tutela. Sembra di poterlo cogliere già nelle costituzioni di Federico II del 1231. Nella distinzione tra demanio destinato a essere concesso in appalto per periodi non superiori ai cinque anni (*Patrimonium*) e demanio riservato a tutti i residenti per pascolo e taglio della legna (*Domanium*) era palese l'intento normativo di salvaguardare le esigenze della popolazione di fruire dei prodotti

¹⁴ Galasso G. (1992), *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno angioino e aragonese (1266-1494)*, Storia d'Italia, diretta da Id., XV, 1, Utet, Torino, p. 424.

¹⁵ Cassandro G.I. (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Laterza, Bari; Bulgarelli Lukacs A. (2011), "La gestione delle risorse collettive nel Regno di Napoli in età moderna: un percorso comparativo", in Alfani G. e Rao R. (a cura di), *La gestione delle risorse collettive. Italia settentrionale, Secoli XII-XVIII*, FrancoAngeli, Milano, pp. 227-245; Bulgarelli Lukacs A. (2015), "I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management", in *Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, pp. 119-137; Bulgarelli Lukacs A. (2018), "Domini collettivi e comunità locali tra istituzioni, distribuzione del potere e sostenibilità. Italia meridionale, Secoli XVI-XIX", in F. Mangone, G. Mari, F. Roller (a cura di), *Assetti fondiari alternativi un altro modo di possedere?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 213-223.

¹⁶ Corona G. (2013), "La questione dei beni comuni in Italia", in *Proposte e ricerche*, 71, pp. 168-183.

¹⁷ Marinelli F. (2012), *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano, p. 4.

¹⁸ Racioppi G. (1881), "Gli statuti della Bagliva delle antiche comunità nel napoletano", in *Archivio storico per le Province napoletane*, VI, fasc. II e III.

spontanei come legna, erba, ghiande, frutti selvatici e soprattutto acqua¹⁹. Vi era salda consapevolezza che l'economia dell'incolto rappresentava un complemento indispensabile alla sopravvivenza del piccolo possesso contadino, una necessaria integrazione agro-silvo-pastorale dei luoghi e una fonte di reddito insostituibile per la famiglia contadina.

Nello stesso tempo si voleva anche consentire che tali risorse fossero produttrici di reddito e divenire gettito per l'entrata della finanza locale, "entrata originaria" quale veniva definita nei documenti contabili. Ma la scelta di suddividere l'intera dotazione del demanio destinando solo una parte allo sfruttamento mercantile, se fosse andato a discapito delle entrate del bilancio municipale, avrebbe presieduto implicitamente a un utilizzo sostenibile delle risorse.

Questa distinzione tra *patrimonium* e *demanium* nel suo significato intrinseco di beni da cedere alla gestione esterna o di beni da tenere nella disponibilità degli abitanti rimase per secoli tra i principi regolatori della gestione comunitativa²⁰. È anche la cifra più significativa dell'equilibrio che si mirava a mantenere nel preservare il patrimonio comunale per l'uso collettivo delle generazioni presenti e future. Vi è da aggiungere che la monarchia dall'età aragonese fino a quella borbonica assunse un comportamento coerente nel salvaguardare i diritti delle popolazioni nel rispetto delle antiche consuetudini. Nel Regno non si sono mai registrati tentativi da parte del governo centrale di rivendicare la sovranità sul territorio municipale con espropriazioni e vendite forzate, come accadeva invece in numerose aree dell'Italia settentrionale fin dal tardo medioevo e nel corso del '500 e '600 anche in Spagna²¹.

Si esprimevano in modo esplicito in tal senso le pram-

¹⁹ Cassandro G.I. (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, cit., p. 212.

²⁰ Pecori R. (1770), *op. cit.*, pp. 29-30.

²¹ Rao R. (2009), "Stato e proprietà collettive fra tardo medioevo ed età moderna: a proposito di due recenti pubblicazioni", *Reti Medievali Rivista*, X, pp. 1-8; Fregni E. (a cura di) (1990-91), *Terre e comunità nell'Italia padana. Il caso delle Partecipanze Agrarie Emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 14-15; Barbacetto S. (2008), "La più gelosa delle pubbliche regalie". I "beni comunali" della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle comunità (secoli XV-XVIII), Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia. Per la Spagna si veda, tra gli altri: Vassberg D.E. (1983), *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo XVI*, Servicio de Publicaciones Agrarias del Ministerio de Agricultura, Madrid; Yun Casalilla B. (1983), *Sobre la transición al capitalismo en Castilla. Economía y sociedad en Tierra de Campos (1500-1830)*, Yunta de Castilla y León, Valladolid; Marcos Martín A. (2008), "La venta de tierras baldías. Viejos problemas, nuevos planteamientos", in *Estudios de Hi-*

matiche regie del tempo prescrivendo l'inalienabilità e spingendo verso un recupero alla mano dell'*universitas* di quei beni che per una ragione o per un'altra fossero stati ceduti ai o usurpati dai poteri sul territorio²². Il loro alto valore d'uso rendeva attenti e solleciti nella tutela anche se restava alto lo scarto tra i bei principi enunciati in linea generale e la pratica in atto nelle municipalità. Più complessa era la questione della escludibilità (esclusione dalla fruizione del bene) perché l'esercizio del diritto di uso sui beni delle comunità limitrofe era connotato all'*universitas* meridionale. Osservava il Pecori a fine Settecento: «in tre maniere suole essere il territorio di ciascun paese, cioè proprio, promiscuo o compascuo»²³. Il territorio promiscuo consisteva nell'amministrazione e nel godimento dei frutti in modo congiunto di determinate aree tra diverse municipalità vicine perlopiù confinanti mentre il compascuo si riferiva esclusivamente allo *ius pascendi* sempre da esercitare in comune²⁴. Su di essi si ritornerà ancora più ma conviene sin da ora essere avvertiti che le competenze dell'*universitas* sulle risorse naturali esistenti sul territorio risultavano ben più estese di quanto i confini avrebbero potuto indicare.

Nell'Appennino meridionale

Nell'Appennino e nelle sue aree di altura le risorse collettive hanno conservato per secoli la maggiore rilevanza, con estensioni anche cospicue. Mentre in pianura sono state precocemente ridimensionate specie dove più intensamente sottoposte a sfruttamento per la migliore resa e la più alta mercantilizzazione, nella montagna appenninica meridionale il binomio microfondi di agricoltori privati e vasti pascoli comunitari ha prevalso connotando queste aree per secoli e le terre comuni hanno rappresentato un perno fondamentale dell'equilibrato funzionamento dell'economia domestica. Per l'area meridionale una verifica sul campo e una migliore definizione di quanto detto è resa possibile dai documenti di archivio che consentono di tracciare la localizzazione e la dimensione del demanio civico in valori approssimati. Il caso di studio è relativo alle province di Avellino e Salerno per gli anni Ottanta dell'Ottocento quando il demanio municipale aveva subito nel corso di circa un secolo i

storia en Homenaje a Emilia Salvador Esteban, II, Economía, Universidad de Valencia, Valencia.

²² Giustiniani L. (1803), *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, Stamperia Simoniana, I, tit. VI, *De Administratione Universitatum*, in specie, Prammatica XXII, pp. 298-300.

²³ Pecori R. (1770), *op. cit.*, p. 310.

²⁴ Ivi, pp. 31-32 e pp. 310-317.

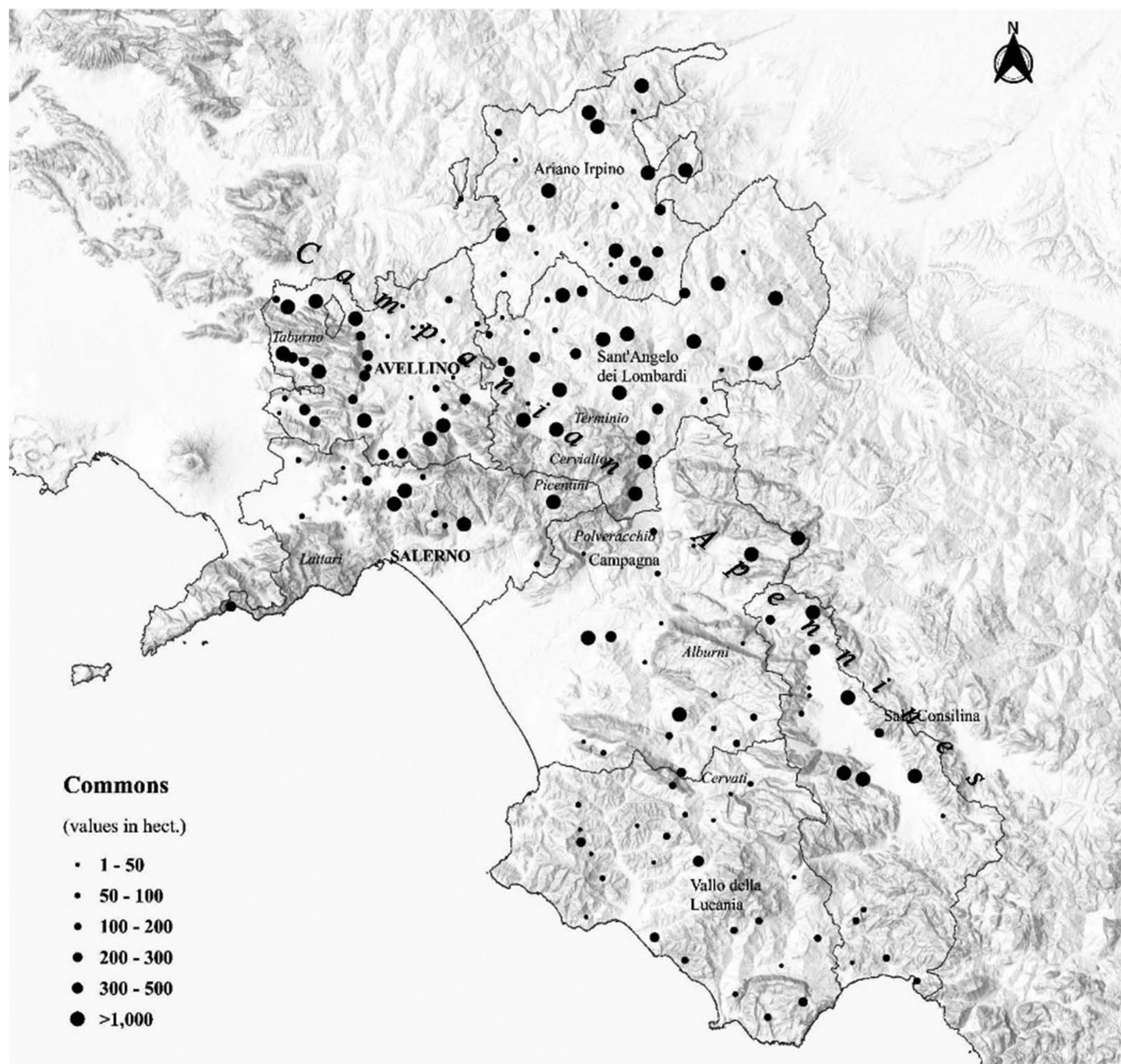
processi di privatizzazione e quotizzazione sostenuti dai governi della capitale insieme con le usurpazioni dei poteri locali.

La documentazione prodotta dalla prefettura, presumibilmente richiesta dalla commissione nazionale preposta alla risoluzione della questione demaniale (1884), è

stata incrociata con i dati Istat sulla superficie dei comuni d'Italia e ha fornito il dataset utile a disegnare con tecnologia GIS la seguente mappa redatta in collaborazione con Giacomo Zanibelli.

I *commons* confermano per queste due province sostanzialmente la localizzazione nell'area dell'Appennino

Figura 1 – Localizzazione ed estensione dei demani nelle provincie di Avellino e Salerno (a. 1884)



Fonte: per Avellino, ASAv, *Atti Demaniali*, ff. 43-47 e per Salerno ASSa, *Atti Demaniali*, ff. 870, 873, 874, 876; Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC) (1900-1902), *Statistica dei beni demaniali Comunali nelle provincie napoletane e siciliane*, Tip. Bertero, Roma; MAIC (1913), *Superficie territoriale e superficie agraria e forestale dei comuni del Regno d'Italia al 1° gennaio 1913*, Tip. Bertero, Roma.

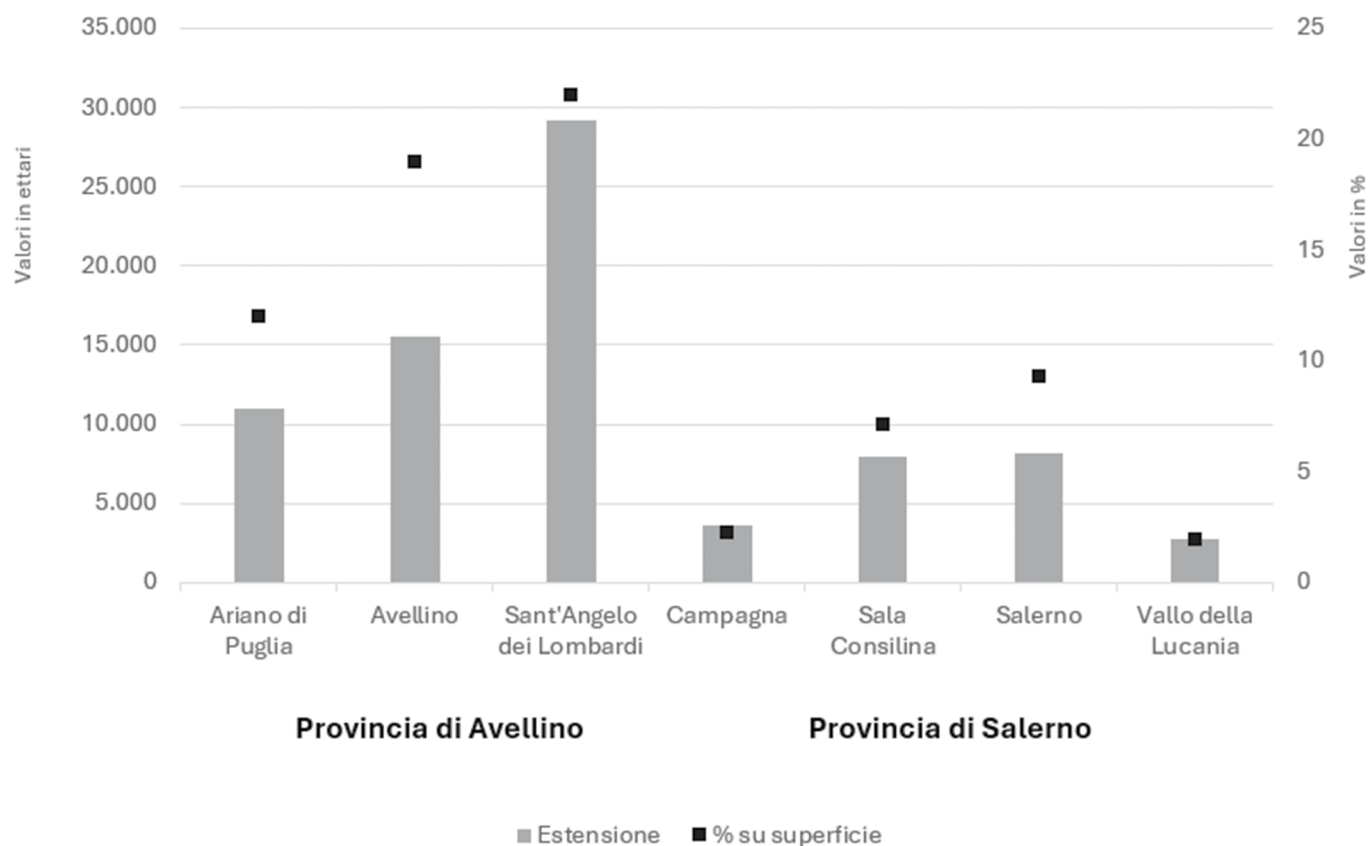
Campano (Figure 1 e 2). Nel caso specifico, nella provincia di Avellino essi erano attorno ai monti del Partenio, del Terminio, del Cervialto e dei Picentini; in quella di Salerno oltre che a questi ultimi, posti a cavallo con la provincia di Avellino, i demani si trovavano anche prevalentemente (come consistenza in ettari) nel Cilento e nei massicci che circondavano il Vallo di Diano (distretto di Sala). Erano presenti anche nella zona dei Monti Lattari ma con un'incidenza minore considerando la pressione antropica esercitata dall'Agro Nocerino e la diffusione di numerosi castagneti privati.

Dalla mappa si rileva per la provincia di Avellino nel 1881 la presenza di demani in 95 comuni su 118 (80,5%). In un territorio provinciale di ha 301.835 sono stati censiti complessivamente ha 55.718, a 75 e ca 15 ancora in possesso dei comuni mentre ha 14.667, a 23 e ca 4 risulterebbero all'epoca già quotizzati. Dei tre circondari in cui era stata suddivisa amministrativamente la provincia, l'addensamento maggiore di demani era nel circondario di Sant'Angelo dei Lombardi (92% di registrazioni nei comuni) sito nell'alta Irpinia tra i monti Terminio-Cervialto, dove solo 3 comuni su 33 non ne possedeva. La superficie complessiva occupata dal demanio municipale am-

montava al 22,% della superficie totale. Anche il circondario di Ariano di Puglia, compreso per larga parte nella valle dell'Ufita, riportava una diffusione simile: 88% delle registrazioni. Tuttavia, rispetto a Sant'Angelo, l'estensione costituiva il 12% della superficie del circondario. Diversa, infine, la fisionomia del circondario di Avellino, capoluogo dell'Irpinia. In 27 comuni, sui 66 complessivi, mancavano del tutto demani mentre quelli registrati mostravano un'estensione media di ha 389, e la superficie dei *commons* sarebbe pari al 19% dell'intero territorio del circondario. I dati, da assumere con molta cautela, consentono di rilevare la coerenza tra la maggiore estensione dei *commons* e quella della superficie territoriale complessiva come evidenzia il caso dell'area di Sant'Angelo dei Lombardi che includeva circa ha 133.813 e vantava il più cospicuo patrimonio demaniale (circa ha 29.161).

Per la provincia di Salerno i demani erano in 124 comuni (78% del totale) con una prevalenza nei distretti di Campagna (83%), Sala (81%) e Vallo della Lucania (87%), mentre in quello di Salerno il valore sembra attestarsi a poco più della metà (60%). Le percentuali delle superfici dei *commons* in relazione a quelle dei circondari si attestavano come per la provincia di Avellino in un

Figura 2 – Consistenza demaniale assoluta e relativa (1. 1884)



range compreso tra il 10% e il 21% (specificatamente: Campagna 11%, Sala Consilina 21%, Salerno 13% e Vallo della Lucania 10%).

La cautela nell'esame dei dati trae origine anche dal problema irrisolto dei confini del demanio e dei comuni. È un tema che richiede attenzione. Nel modello tracciato dalla Ostrom, al primo posto per una gestione sostenibile ed efficace dei *commons* vi è l'individuazione di confini ben definiti e di soggetti autorizzati all'uso. Nel caso dell'Italia meridionale la titolarità comunale del demanio e degli usi civi non era iscritta unicamente nei confini amministrativi. Infatti, le risorse di cui potevano disporre gli abitanti e gli aventi diritto del luogo si estendevano anche alle risorse degli insediamenti vicini attraverso gli istituti della *promiscuità* e del *compascuo* che costituivano alcuni fra i molti *altri modi di possedere* e consentivano di usufruire anche di quelle risorse con gradazioni diverse di possesso come si è visto con la partecipazione ai frutti e agli oneri o anche con il solo uso del pascolo e dell'acqua.

Si può comprendere come il nodo da sciogliere relativo alla proprietà indivisa era di portata significativa e tale da segnare le vicende della maglia amministrativa a livello municipale.

Demani collettivi, confini e conflitti

Per comprendere in che misura la definizione del perimetro municipale e dei suoi confini si sia intrecciata insieme con la vicenda dei demani ben prima del periodo esaminato basti pensare alla contiguità geomorfica degli stessi. Collocate prevalentemente lontane dall'abitato, le risorse collettive erano di frequente il luogo al limitare del o attraverso il quale avrebbe dovuto passare il confine. Talvolta le stesse rivestivano la funzione di confine, una sorta di soglia che avrebbe dovuto separare queste pertinenze dai territori dei comuni contermini. Osservava Giovanni Manna nel 1842 che la distinzione tra le terre di demanio di qualsiasi natura costituiva la "vera e fondamentale divisione del territorio" molto più della "confinazione stabilita dal governo centrale" con le circoscrizioni territoriali²⁵.

Ma la "pratica dei confini" era una faccenda complessa²⁶. Se quei beni potevano avere la funzione di separare i circuiti comunali l'uno dall'altro, al tempo stesso li mettevano in contatto. Secolari consuetudini in vigore fino

all'Ottocento inoltrato facendo prevalere il valore d'uso della terra avevano consentito l'esercizio di diritti su quelle risorse da parte degli abitanti di uno e più villaggi vicini. Quei diritti poco avevano a che fare con la proprietà individuale lontani com'erano dall'essere considerati un bene privato.

Le conseguenze della promiscuità erano tuttavia quelle di uno scivolamento inevitabile verso un'attribuzione incerta e confusa. Non che gli insediamenti fossero incapaci di indicare il posizionamento della linea di demarcazione dei propri beni rispetto a quelli altrui; tuttavia, non sempre tali indicazioni trovavano riconoscimento e coincidenza con quelle degli altri comuni interessati. Anzi, per quanto la memoria degli abitanti sembrava poter contare su riferimenti certi, ora di una fonte, ora di un fosso, una siepe, un corso d'acqua, un muro a secco, ora di «segni di croce negli alberi o nelle pietre»²⁷, la definizione dei confini risultava fluida. Identificati più dai caratteri naturali che da quelli amministrativi, essi erano esposti come tali a quelle modificazioni che il tempo nel suo svolgersi e l'iniziativa umana determinavano²⁸. D'altronde in tutta la società contadina premoderna antecedente il codice civile napoleonico il concetto di proprietà restò indefinito per secoli: le terre erano di tutti e di nessuno a causa della molteplicità di diritti che gravavano almeno in alcuni periodi dell'anno anche su quelle appartenenti ai più alti poteri del luogo, la Chiesa e la feudalità. Nello stato di labilità, incertezza, ignoranza presunta o dolosa dei confini, le risorse collettive municipali era costantemente soggette a usurpazioni e rivendicazioni. E per quanto non mancassero prove testimoniali scritte e orali, documenti (catasto e piante qualora esistenti) e «pubblica voce», frequenti erano i ricorsi presso le corti giudiziarie di ogni grado. «Spesso si contende per la confinazione», osservava Pecori a fine Settecento²⁹. La conflittualità era poi acuita dal carattere di rivalità esistente sui beni a causa del fatto che per loro intrinseca natura il consumo da parte di un soggetto limitava la fruizione per gli altri fino a impedirla.

Quando l'ordine giuridico ed economico della società iniziò a mutare e nel corso dell'Ottocento prese piede il processo di privatizzazione, le discordie sulle linee confinarie moltiplicarono le vertenze in sede giudiziaria e quelle sulla materia dei confini ingrossarono il contenzioso con dispute su usurpazioni, scioglimento di promi-

²⁵ Pecori R. (1770), *op. cit.*, pp. 300-301.

²⁵ Manna G. (1842), *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, Parte seconda, Tipografia di Porcelli, Napoli, p. 82. Corona G., *Demani e individualismo agrario*, cit., p. 117.

²⁶ Grendi E. (1986), "La pratica dei confini: Mioglia contro Sassello, 1715-1745", in *Quaderni Storici*, 63, a. XXI, 3, pp. 811-845.

²⁸ Franchetti L. (1902), "Relazione alla Commissione reale pei demani comunali nelle Province del Mezzogiorno", in *Atti della Commissione reale pei demani comunali nelle province del Mezzogiorno istituita con R. Decreto 4 maggio 1884*, Tipografia Nazionale di G. Bertero, Roma, pp. 143-146.

²⁹ Pecori R. (1770), *op. cit.*, vol. I, p. 300.

scuità, occupazioni, ecc. Non che fossero mancate fino ad allora. Già la prammatica del 1792 prescriveva di censire i terreni demaniali di qualunque specie in considerazione della loro «scarsa utilità» e dell'esigenza di promuovere l'agricoltura³⁰. Ma nel corso di privatizzazioni e quotizzazioni promosse in età napoleonica risultarono inevitabili evidenziando il mancato consenso delle parti convenute.

Una verifica sul capo è fornita da un inventario analitico redatto dalla prefettura di Avellino a fine anni Settanta dell'Ottocento in cui comune per comune e secondo i circondari di appartenenza sono elencati tutti i procedimenti in corso o esauriti tra il 1780 e il 1880 sulla materia dei demani in provincia³¹. Il tema relativo all'accesa conflittualità tra gli interessi dei diversi agenti sul territorio ha ricevuto l'attenzione degli studiosi e si dispone di una ricca letteratura. Si può dire che tutta la vicenda dei *commons* nell'Italia meridionale sia stata letta quasi esclusivamente attraverso le fonti processuali, portando in luce i tentativi di free riding e appropriazione illegittima che vennero discussi dinanzi ai tribunali provinciali e della capitale in un contenzioso che si protrasse per decenni e talvolta per secoli. Nell'ambito del ragionamento fin qui sviluppato, il documento riveste importanza perché consente di toccare con mano le significative variazioni nell'assetto del territorio che furono sperimentate allora attraverso la ridefinizione dei domini collettivi insieme con quella del perimetro comunale. Si tratta di circa 400 vertenze intestate a 98 comuni ancora in possesso di demani (76,5% sul totale della provincia). Rinviando ad altra sede l'esame del documento, basti qui dire che il 65% di quei comuni possessori di demani erano coinvolti in procedimenti che a vario titolo richiamavano il tema dei confini dei beni collettivi dentro e fuori i limiti amministrativi del comune: usurpazioni, scioglimento di promiscuità, occupazioni. Dalla fonte documentaria non si ricavano notizie sull'estensione dei beni oggetto di contenzioso. Potrebbe trattarsi di un'informazione non richiesta. Ma non è senza significato che in quegli stessi anni laddove richiesta appaia parzialmente inevasa. È quanto risulta dall'inchiesta sulle operazioni demaniali comunali eseguite fino al 1883, dove la provincia di Avellino per i 63 comuni che avevano demani non quotizzati mostrava incertezza nel determinare l'estensione degli stessi registrando uno scarto di 7.713 ettari a causa di imperfette dichiarazioni di 23 comuni. Ugualmente nella provincia di Salerno i 38 comuni dei

118 con demani non quotizzati avevano reso dichiarazioni incomplete³². Simile livello informativo nella determinazione degli ettari si rileva nelle altre province meridionali, incluse quelle siciliane³³.

Si tratta di un indizio eloquente della difficoltà di tracciare linee inequivocabili del perimetro municipale e qualora tracciate esse davano luogo a dispute e azioni giudiziarie anche plurime per ciascun comune che restavano in piedi per decenni.

Il fattore tempo merita attenzione. La lunga durata dei procedimenti aveva molte cause e di certo la maggiore era la complessità del regime probatorio. I funzionari subentrati nell'età dell'unificazione rilevavano le difficoltà a portare a compimento il lavoro a causa del disordine degli archivi, dei titoli dispersi o di dubbia legittimità, dei processi mal posti, delle omissioni dolose³⁴. Un contesto nel quale sovrastava l'assenza di mappe catastali e l'ignoranza dei nuovi amministratori che mostravano di non conoscere i confini delle proprietà comunali. Occorreva procedere alla verifica degli stessi, porre i termini lapidei prima di poter identificare le eventuali usurpazioni. Il catasto del 1807-08 (poi rettificato, era stato definito provvisorio proprio per sottolinearne l'incompletezza) e neanche quello precedente di metà Settecento (detto *onciario* dal nome dell'unità di misura, l'oncia), aveva maggiore valore probatorio. Tuttavia, i titoli di concessione facevano riferimento proprio a essi oltre che a tutta la varietà dei documenti dei secoli precedenti, dai *relevi* feudali, ai cabrei, ai cedolari fino ai documenti conclusivi dell'inchiesta generale sulla finanza municipale (gli *stati discussi* del Tapia) degli anni 1627-1633.

Sul territorio le questioni relative ai confini municipali erano di difficile risoluzione, animavano continue controversie e restarono a lungo insolte. Si tratta di un dato di cui occorre tener conto se si pensa che ancora alla vigilia della I guerra mondiale gli uffici di statistica attendevano il completamento del nuovo catasto geometrico per avere la definizione legale dei confini di ciascun territorio comunale scontrandosi con l'impossibilità di determinare la superficie di tutti i comuni del Regno. Le elaborazioni pubblicate all'indomani dell'unificazione erano largamente inattendibili specie nelle aree come il Mezzogiorno dove mancava del tutto persino l'antico catasto geometrico³⁵.

³² Franchetti L. (1902), "Relazione alla Commissione reale pei demani comunali nelle Province del Mezzogiorno", cit., pp. 48-51.

³³ Ivi, pp. 32-67.

³⁴ Liberati G. (1988), "I demani nel Mezzogiorno continentale tra giurisprudenza e prassi", in Massafra A. (a cura di) *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, Dedalo, Bari, pp. 565-602.

³⁵ Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC)

³⁰ Giustiniani L. (1803), *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, cit.; Corona G. (1995), *Demani e individualismo agrario*, cit., pp. 104-120.

³¹ ASAv (Archivio di Stato di Avellino), *Atti demaniali*, B. 43, Fasc. 252.

Conclusioni

Per comprendere se e in che misura la vicenda dei beni del demanio municipale sia centrale nel percorso di definizione della spazialità si è operata preliminarmente una scelta della chiave di lettura da adottare. A quella centrata sulle iniziative statali è stata preferita l'altra che sposta l'attenzione dagli aspetti formali e descrittivi a quelli relativi alle manifestazioni delle forze territoriali, sociali ed economiche presenti a livello locale³⁶. Se il disegno delle partizioni amministrative esistenti non è preso come calato dall'alto ma quale esito di un processo dinamico in uno spazio non cristallizzato, il punto di vista sui demani acquista centralità e priorità. All'impostazione tradizionale dello studio dei demani, che ha centrato il focus dell'indagine prevalentemente sugli interventi del governo e sui dispositivi normativi (*top down*), occorre affiancarne una che capovolga l'angolo di osservazione per guardare piuttosto alle scelte maturate dal basso nella gestione diretta (*bottom up*) e al processo dialettico attivato nella costante interazione tra i dispositivi dello Stato e le risposte degli attori sociali sul territorio. Si tratta di aspetti su cui la letteratura si è soffermata di rado preferendo portare in evidenza piuttosto i processi di privatizzazione, quotizzazione dei beni collettivi realizzati nel corso dell'Ottocento a seguito delle istanze del liberismo dominante evidenziando le ricadute sull'equilibrio dell'economia contadina.

Le dinamiche che attivarono, i conflitti e le vertenze, le relazioni funzionali tra gli attori territoriali sono da considerare interni a quei processi sociali di produzione di territorio e di cui i confini municipali ne furono l'espressione. Per quanto l'obiettivo fu perseguito per tutto l'Ottocento non arrivò mai a compimento definitivo nonostante il più deciso intervento in età fascista.

Per comprenderne gli esiti occorre risalire ai processi storici quale originaria matrice delle dinamiche territoriali. Osservandole su scala comunale, Lucio Gambi guardava non solo ai caratteri della struttura geomorfica quanto soprattutto alla genesi storica al fine di individuare le origini di forme e dimensioni del perimetro comunale³⁷. Si potrebbero intendere le risorse collettive come

le antiche persistenze del territorio, quelle antiche persistenze di cui l'A. aveva più volte sottolineato la valenza nei suoi studi. Porre in rilievo la sedimentazione di antiche persistenze significava nel 1976 richiamare innanzitutto la correlazione tra forme dell'insediamento e strutture rurali, quali si erano venute definendo almeno dal XVI secolo, i cui segni andavano rintracciati anche dove intensi processi di trasformazione sembravano averne cancellato le tracce.

Nel Regno di Napoli le risorse collettive hanno una funzione fondativa per le comunità locali in quanto con la loro presenza o assenza hanno concorso alla definizione dell'identità dei luoghi abitati. Questa prospettiva di un territorio che si definisce dal basso anche nella sua dimensione amministrativa può trovare nell'Italia meridionale una delle sue radici originarie proprio nelle risorse collettive. Se non tutti i ritagli della maglia furono perfezionati e il livello municipale rimase questione aperta a lungo, le cause sarebbero da ricercare anche nella riconfigurazione a livello locale dei demani avviata in sincronia con il progetto amministrativo-territoriale.

Se è vero che «niente di quello che la storia sedimenta va perduto» come affermava Gambi nel 1997³⁸, allora è possibile rendersi conto come i domini collettivi diventino uno strumento fondamentale per comprendere la storicità di alcuni paesaggi ma anche un modello per ripensarne di nuovi in ragione di un utilizzo comunitario del territorio.

Tine de Moor (Rotterdam University) partendo dallo studio dei *commons* è passata a quello delle altre forme di *collective action* che possono essere rintracciate nella storia d'Europa e ha collocato i *commons* in un più ampio contesto di *collective action* la cui esperienza comunitaria può essere utile ancora oggi³⁹. I domini collettivi possono costituire un modello per pensare a nuove forme di domini collettivi in vista di un utilizzo comunitario del territorio. Le Comunità energetiche sono già esperienza vissuta nell'Europa Nordoccidentale da diversi anni e sono proprio uno degli esempi sul territorio di *collective action*. Un territorio che aveva fatto esperienza di attività comunitaria attraverso molti secoli.

(1913), *Superficie territoriale e superficie agraria e forestale dei comuni del Regno d'Italia al 1° gennaio 1913*, cit., pp. VIII, XI, XII.

³⁶ Galluccio F. e Sturani M.L. (2008), “‘Equivoco’ della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del ‘découpage’ a partire da Lucio Gambi”, in *Quaderni storici*, nuova serie, 43, n. 127(1), pp. 157-158; Sereno P. (2007), “Ordinare lo spazio, governare il territorio: confine e frontiera come categorie geografiche”, in *Confini e frontiere nell'età moderna. Un confronto tra discipline*, ed. Alessandro Pastore, FrancoAngeli, Milano, pp. 45-64.

³⁷ Gambi L. (1976), “La persistenza delle divisioni comunali”, in *Storia d'Italia*, VI, *Atlante*, Einaudi, Torino, pp. 671-675.

³⁸ Quaini M. (2008), “Una geografia per la storia. Dopo Lucio Gambi”, in *Quaderni storici*, 127; Id. (2008), “Poiché niente di quello che la storia sedimenta va perduto”, in *Quaderni storici*, 127, pp. 55-108.

³⁹ Bravo G., De Moor T., Farjam M., van Weeren R., Ghorbani A., Ale Ebrahim Dehkordi M. e Forsman A. (2020), “Shared patterns in long-term dynamics of commons as institutions for collective action”, in *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 78-90.

Beni, diritti d'uso e spazi contesi: i conflitti per la gestione delle risorse collettive nell'Appennino meridionale.

Il caso dei Monti Picentini (secoli XIX-XX)

di Giacomo Zanibelli¹

La gestione dei beni collettivi è spesso messa a dura prova dall'insorgere di conflitti interni ed esterni che possono portare ad alti livelli di stress della risorsa finendo per minarne la sopravvivenza stessa.

L'assalto ai beni comuni, assieme a un uso irrazionale, possono condurre in tempi rapidi alla tragedia dei *commons* teorizzata da Garrett James Hardin².

Storicamente come evidenziato anche per altre aree dell'Europa le contese si sviluppano attorno ai diritti di pascolo³ e al patrimonio forestale essendo elementi chiave di quella che è stata definita come economia di villaggio⁴.

Nello specifico la natura del conflitto può assumere una dimensione materiale ma al tempo stesso anche una connotazione legata alla percezione dei protagonisti, in quest'ottica diviene importante porre l'attenzione sulla capacità dei diversi attori territoriali di sviluppare, tenendo conto dell'importanza di un'identità comune, azioni collettive⁵.

Queste divengono il prodromo per superare le difficoltà risolutive delle vertenze da parte di una comunità attraverso l'adozione di strumenti di controllo e di management efficienti⁶.

¹ RTDA Storia economica. Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche.

² Hardin G.J. (1968), "The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality", in *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.

³ Popek J. (2021), "Conflicts over common rights to cattle grazing on common lands and manorial properties in Austrian Galicia (1772-1918)", in *Rural History*, 32(1), pp. 77-93.

⁴ Daly H. (1973), *Toward a steady state economy*, W.H. Freeman, San Francisco.

⁵ Mosimane A.W., Breen C., e Nkhata B.A. (2012), "Collective identity and resilience in the management of common pool resources", in *International Journal of the Commons*, 6(2), pp. 344-362. Si veda inoltre: Meinzen-Dick R., Di Gregorio M., e McCarthy N. (2004), "Methods for studying collective action in rural development", in *Agricultural Systems*, 82(3), pp. 197-214.

⁶ Bulgarelli Lukacs A. (2015), "I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management", in *Glocale. Rivista*

Seguendo tale ragionamento empirico l'obiettivo di questo contributo è quello di ricostruire e geolocalizzare i conflitti sviluppatisi per la gestione dei *commons* in una microarea dell'Appennino Campano situata tra le province di Avellino e Salerno.

L'analisi è stata condotta per rispondere alle seguenti domande:

- Alcuni comuni meridionali riuscirono a dare risposte alle pressioni sui territori interni e di confine da parte di altre municipalità, enti ecclesiastici e possidenti dimostrando in questo modo di non essere istituzioni estrattive⁷ soggette alle pressioni dei poteri forti?
- La resilienza delle comunità alle controversie consentì di sviluppare buone pratiche per il management dei *commons*⁸, permettendo così di rivedere, almeno in parte, la capacità dei comuni postunitari di organizzare queste risorse?

molisana di storia e scienze sociali, 9-10, pp. 119-137; Zanibelli G. (2025). "Commons land management in Southern, post-unification Italy: New evidence from a micro analysis on Salerno province", in *Rural History*, 36, pp. 72-95.

⁷ Sul tema si v. Robinson J.A. e Acemoglu D. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, Profile, London.

⁸ Sul tema si v. Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge; Van Zanden J.L. e Prak M. (2006), "Towards an economic interpretation of citizenship: the Dutch Republic between medieval communes and modern nation-states", in *European Review of Economic History*, 10(2), pp. 111-145; De Moor T. (2008), "The silent revolution: A new perspective on the emergence of commons, guilds, and other forms of corporate collective action in Western Europe", in *International Review of Social History*, 53, pp. 179-212; Lana Berasain J.M. (2008), "From equilibrium to equity. The survival of the commons in the Ebro Basin: Navarra from the 15th to the 20th centuries", in *International Journal of the Commons*, 2(2), pp. 162-191; Bulgarelli Lukacs A. (2015), "I beni comuni nell'Italia meridionale...", cit.; Bonan G. (2016), "The communities and the comuni: The implementation of administrative reforms in the Fiemme Valley (Trentino, Italy) during the first half of the 19th century", in *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 589-616.

Il *focus* della presente ricerca è stato centrato sui Monti Picentini, area situata tra le province di Avellino e Salerno, tra Otto e Novecento. Nel particolare sono state esaminate le vertenze demaniali tra Acerno e i comuni confinanti.

Lo studio è stato condotto partendo da un'analisi di fonti archivistiche inedite, intese come strumento essenziale per ricostruire la memoria istituzionale dei *commons*⁹. Il dato storico è importante¹⁰ perché permette di analizzare i processi di mutamento della gestione degli usi civici da parte delle comunità¹¹.

L'aspetto innovativo di questo studio è quello di integrare il dato storico archivistico con l'utilizzo della tecnologia GIS¹², che ha consentito la localizzazione dei *commons* e delle aree contese tra municipalità e i diversi stakeholder territoriali.

L'importanza di questo contributo risiede nella capacità di analizzare le politiche di gestione nell'area mediterranea scarsamente osservata dalla letteratura internazionale che si è concentrata prevalentemente sul Nord e Centro Europa¹³. Inoltre, pone l'attenzione sul perio-

do contemporaneo, poco approfondito dagli studiosi del Mezzogiorno che si sono focalizzati sull'età moderna¹⁴. Infine, cerca di dare una prospettiva comparativa di respiro internazionale per porre il caso dell'Italia meridionale all'interno di un dibattito più ampio sulla gestione dei *commons*¹⁵.

Il contributo è strutturato secondo le seguenti sezioni: un'analisi sulla consistenza demaniale e sulla struttura economica dell'area oggetto di studio; la ricostruzione dei modelli di gestione e dei conflitti per il possesso delle risorse collettive presenti nell'Appennino meridionale; le motivazioni per cui è importante porre come punto focale di osservazione il comune di Acerno; la ricostruzione e geolocalizzazione di alcuni conflitti; l'analisi dei risultati raggiunti dove saranno discussi i fattori di successo del comune di Acerno per la risoluzione delle controversie e infine le conclusioni.

L'area oggetto di studio: consistenza demaniale e valore delle proprietà comunali

La microarea presa in esame è quella dei Monti Picentini, una zona montuosa situata sul confine tra le province di Avellino e Salerno, caratterizzata dalla presenza di aree boscate e da importanti vette dell'Appennino Meridionale come il Cervialto, il Terminio e il Polveracchio. Il territorio fa parte anche del parco dei Monti Picentini, polmone verde della regione Campania, che è stato individuato dall'ISPRA come caratterizzato da un alto valore ecologico (indicatore sintetico che racchiude al suo interno, naturalità, molteplicità ecologica, rarità ecosistemica, rarità del tipo di paesaggio a livello nazionale e presenza di aree protette nel territorio)¹⁶.

Il presente contributo ha preso in esame 9 comuni, di questi 4 si trovano in provincia di Avellino (Bagnoli Irpi-

⁹ De Moor T. e Laborda-Pemán M. (2016), "Ruling the commons. Introducing a new methodology for the analysis of historical commons", in *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 529-588; Vázquez I. (2020), "Toward an Integrated History to Govern the Commons: Using the Archive to Enhance Local Knowledge", in *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 154-172; Zanibelli G. (2025), "Commons land management...", cit.

¹⁰ Laborda-Pemán M. e De Moor T. (2016), "History and the commons: a necessary conversation", *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 517-528; Winchester A. (2008), "Statute and local custom: Village byelaws and the governance of common land in medieval and early-modern England", in Van Bavel B., Thoen E. (a cura di), *Rural Societies and Environments at Risk. Ecology, Property Rights and Social Organisation in Fragile Areas (Middle Ages - Twentieth Century)*, Turnout, Brepols; Winchester A. (2022), *Common land in Britain: A history from the Middle Ages to the present day (Vol. 14)*, Boydell & Brewer, Martlesham.

¹¹ De Moor T. (2008), "The silent revolution...", cit.; De Moor T. e Laborda-Pemán M. (2016), "Ruling the commons...", cit.; Farjam M., De Moor T., van Weeren R., Forsman A., Dehkordi M.A.E., Ghorbani A., e Bravo G. (2020), "Shared patterns in long-term dynamics of commons as institutions for collective action", in *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 78-90.

¹² Zanibelli G. (2024), "Conocer para proteger. El uso de datos históricos para desarrollar buenas prácticas de gestión de los bienes comunales: el caso del Sur de Italia", in *Estudios Geográficos*, 85(297), pp. 1-17. L'articolo riporta i primi risultati di un Progetto di ricerca portato avanti dal 2021 all'interno del Dipartimento DISES dell'Università di Napoli Federico II e coordinato dalla professoressa Alessandra Bulgarelli.

¹³ Neeson J.M. (1993), *Commoners: common right, enclosure and social change in England, 1700-1820*, Cambridge University Press, Cambridge; De Moor M., Warde P., e Shaw-Taylor L. (2002), *The management of common land in northwest Europe, 1500-1850*, Brepols Publishers, Turnhout; Béaur G., Schofield P., Chevet J.M. e Pérez-Pi-

cazo M.T. (2013), *Property rights, land markets and economic growth in the European*, Brepols Publishers, Turnhout; Winchester A. (2022), "Common land in Britain...", cit.

¹⁴ Corona G. (1995), *Demani e individualismo agrario nel Regno di Napoli (1780-1806)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; Bulgarelli Lukacs A. (2011), "La gestione delle risorse collettive nel Regno di Napoli in età moderna: un percorso comparativo", in Alfani G. e Rao R. (a cura di), *La Gestione delle risorse collettive. Italia settentrionale. Secoli XII-XVIII*, FrancoAngeli, Milano, pp. 227-245.

¹⁵ De Moor T. e Laborda-Pemán (2016), "Ruling the commons...", cit.

¹⁶ In proposito si veda: www.isprambiente.gov.it/it/servizi/sistema-carta-della-natura/carta-della-natura-alla-scala-1-250.000/la-valutazione-delle-unita-fisiografiche-1/il-valore-ecologico (consultato il 24 novembre 2024).

no, Calabritto, Montella e Senerchia) e 5 in provincia di Salerno (Acerno, Campagna, Giffoni Valle Piana, Montecorvino Rovella e Olevano sul Tusciano)¹⁷.

Relativamente al periodo oggetto di questo studio la superficie territoriale della zona studiata corrispondeva a più di 60.000 ettari (più di 600 km²).

Una prima operazione resasi necessaria per studiare l'obiettivo di ricerca e rispondere alle ipotesi è stata quella di ricostruire la consistenza dei demani comunali destinati a usi civici delle municipalità analizzate, processo essenziale per comprendere l'importanza di questa tipologia di beni all'interno del sistema economico dell'Appennino Meridionale¹⁸.

Si tratta di rilevazioni complesse che richiedono un uso integrato di diverse tipologie di fonti: archivistiche, statistiche e istituzionali. La difficoltà di definire la reale consistenza dei *commons* è stata rilevata anche per altre aree dell'Europa mediterranea¹⁹.

In questa sede si è utilizzato il modello già impiegato per un primo censimento degli usi civici in provincia di Salerno²⁰, questo prevede un uso sinergico di diverse tipologie di fonti e del sistema GIS²¹.

Nella rilevazione si è proceduto per fasi basando la metodologia su una scansione cronologica. La prima operazione condotta ha visto la ricostruzione della consistenza demaniale dei 9 comuni attraverso la documentazione conservata presso gli archivi di Stato di Avellino (da ora ASAv), di Salerno (da ora ASSa) e l'Archivio Centrale dello Stato (da ora ASC). Infine, i dati sono stati controllati con quelli conservati presso il Commissariato per gli Usi Civici per la Campania e il Molise (da ora CUCCAM).

¹⁷ Nello studio è stato inserito anche il comune di Giffoni Valle Piana per dare un quadro generale dell'area.

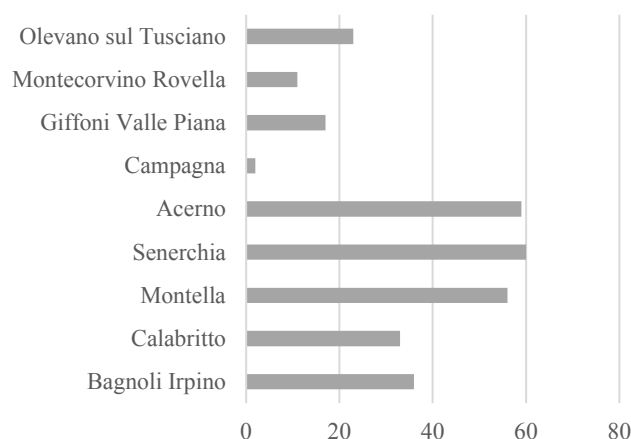
¹⁸ Al fine di facilitare la comprensione terminologica ed evitare errori di interpretazione legati all'ambiguità dei termini è opportuno specificare che nel Mezzogiorno i *commons* assumevano il nome di "demani", questi potevano essere regi, feudali e municipali. Il controllo delle risorse era affidato ai comuni (Universitas in epoca preunitaria) che li amministravano attraverso un'istituzione specifica chiamata Bagliva. Cfr. Bulgarelli Lukacs A. (2011), "La gestione delle risorse collettive nel Regno di Napoli in età moderna: un percorso comparativo", cit.

¹⁹ Lana J.M. e Iriarte-Goñi I. (2015), "Commons and the legacy of the past. Regulation and uses of common lands in twentieth century Spain", in *International Journal of the Commons*, 9(2), pp. 510-532.

²⁰ Zanibelli G. (2024), "Conocer para proteger...", cit.

²¹ Il modello è stato elaborato all'interno del progetto di ricerca di storia economica portato avanti dal 2021 al 2023 dall'autore presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Napoli Federico II del quale si è fatto riferimento in precedenza.

Figura 1 – Percentuale della superficie demaniale sul totale della superficie territoriale dei 9 comuni dei Monti Picentini nella seconda metà del XIX secolo



Fonte: ASAv, Atti Demaniali, B.44, Fasc. 263; ASSa, Atti Demaniali, B. 871, Fasc. 38; Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC). (1913), *Superficie territoriale e superficie agraria e forestale dei comuni del Regno al 1° gennaio 1913*, Tip. Bertero, Roma.

L'area oggetto di questa ricerca è un campione significativo per l'alta incidenza dei *commons* sulla superficie totale dei singoli comuni²², i dati dimensionali dei terreni destinati a uso civico sono stati estrapolati da apposite indagini statistiche realizzate durante la seconda metà dell'Ottocento²³. Nonostante fossero presenti diverse tipologie di rilevazione al fine di creare un database omogeneo tra le due province si è provveduto a individuare e a selezionare la documentazione che presentasse criteri simili di misurazione. I 9 comuni (Figura 1) presentavano una percentuale significativa di ettari di terreni destinati a usi civici (28%). Focalizzando l'attenzione sui valori assoluti il campione presenta una media di 1.928 ettari ma caratterizzata da una forte variabilità come viene confermato dalla deviazione standard (1.496) e da un alto valore del coefficiente di variazione (0,8). La disomogeneità emerge dal fatto che alcuni comuni come quelli della provincia di Salerno più distanti dall'area appenninica presentavano dei valori percentuali significativamente più bassi rispetto agli altri (Campagna, Giffoni Valle Piana e Montecorvino Rovella). Tale variabilità rende però il campione partico-

²² I valori in ettari della dimensione spaziale degli usi civici sono stati rapportati a quelli della superficie territoriale comunale dei primi del Novecento. Cfr. Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC) (1913), *Superficie territoriale e superficie agraria e forestale dei comuni del Regno al 1° gennaio 1913*, Tip. Bertero, Roma.

²³ ASAv, Atti Demaniali, B. 44, Fasc. 263; ASSa, Atti Demaniali, B. 871, Fasc. 38.

larmente importante perché quasi tutte queste municipalità svilupparono comunque conflitti demaniali con Acerno, dimostrando come fosse essenziale per le comunità rurali della zona cercare un accesso alle risorse ambientali per integrare il sistema della pluriattività.

I comuni con la maggior presenza di demani sono quelli della provincia di Avellino e quello di Acerno perché caratterizzati da una conformazione territoriale prevalentemente appenninica.

Per disporre di dati omogenei su scala nazionale si dovrà attendere l’inchiesta dell’Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) sulla proprietà fondiaria del 1947; nei fascicoli regionali viene ricostruita la superficie in ettari delle proprietà in possesso ai comuni e il reddito imponibile²⁴. I dati sono maggiormente accurati rispetto alle diverse statistiche precedenti perché realizzati a seguito della legge n. 1726 del 1927 che aveva contribuito a porre una maggiore attenzione da parte delle istituzioni sui processi di censimento e classificazione. Preme precisare che anche l’Osservatorio di Economia Agraria di Portici aveva avviato una prima ricognizione già a partire dagli anni Trenta del Novecento²⁵.

Lo studio dell’INEA è una fonte preziosa che consente di effettuare analisi maggiormente dettagliate per validare quanto osservato nelle statistiche postunitarie. Inoltre, la possibilità di ricostruire il valore imponibile di quello che Paolo Grossi ha definito “un altro modo di possedere”²⁶ diviene imprescindibile per comprendere quale fosse la funzione sociale ed economica dei demani nel Mezzogiorno. L’indagine INEA conferma come i terreni destinati a usi civici nel Mezzogiorno ricadessero in larga parte sulle proprietà comunali, l’unica proprietà collettiva si trovava nel comune di Montecorvino Pugliano e aveva un’estensione esigua (117 ettari). Le proprietà comunali sono classificate all’interno della proprietà degli enti, quest’ultimi occupavano il 23% della superficie regionale censita e oltre i ¾ di questo valore appartenevano ai comuni²⁷. Tali terreni però erano di scarsa redditività, rispetto a quelli degli altri enti come viene confermato anche da un basso valore per ettaro del reddito imponibile (Figura 2).

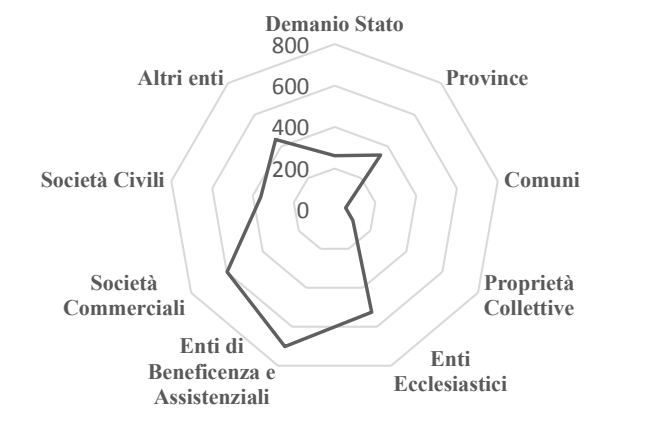
²⁴ Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1947), *La distribuzione statistica della proprietà fondiaria in Italia. Tavole Statistiche Campania*, Edizioni Italiane, Roma.

²⁵ S.a. (1932), *Annali di Economia Agraria di Portici*, vol. I, Tip. Operaia, Roma.

²⁶ Grossi P. (1993), “Il problema storico-giuridico della proprietà collettiva in Italia”, in Carletti F. (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Jovene, Napoli, pp. 13-23.

²⁷ Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1947), “*La distribuzione statistica...*”, cit.

Figura 2 – Reddito imponibile per ettaro degli enti della regione Campania



Fonte: Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1947), *La distribuzione statistica della proprietà fondiaria in Italia. Tavole Statistiche. Campania*, Edizioni Italiane, Roma.

Comparando in primo luogo i dati delle diverse province emerge come l’indicatore presentasse un valore medio di 121 lire, questo però è disomogeneo perché la provincia di Napoli distorce la serie rispetto agli altri valori anche se preme precisare che la consistenza in ettari è considerevolmente inferiore a quella delle altre province dove i *commons* si concentravano, in particolare a Salerno che è identificabile come la provincia con il maggior numero di proprietà comunali della Regione. Prendendo ad esempio il dato assoluto della Campania il valore scende significativamente (55 lire).

I demani comunque occupavano un vasto territorio nelle diverse province (Tabella 1) mostrando quanto sia rilevante studiare la funzione di questi specifici beni all’interno dell’economia agraria regionale.

Tabella 1 – La proprietà comunale nella Regione Campania

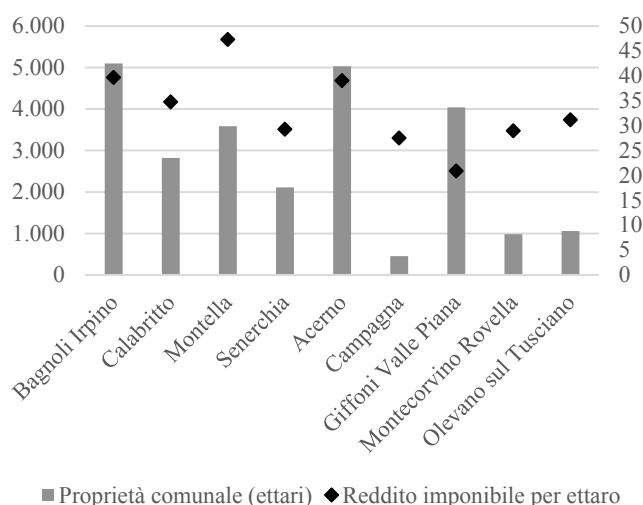
Province	Proprietà Comuni (ettari)	Reddito/Ha (in lire)
Avellino	35.602	59
Benevento	20.772	55
Caserta	37.838	86
Napoli	3.747	369
Salerno	129.676	35
Regione	227.635	55

Fonte: Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1947), *La distribuzione statistica della proprietà fondiaria in Italia. Tavole Statistiche. Campania*, Edizioni Italiane, Roma

Focalizzando l'attenzione sui 9 comuni campione osservati in questo studio possiamo vedere che la tendenza non cambia, anzi il valore per ettaro è sempre inferiore a quello regionale e a quelli medi delle due province di Avellino e Salerno (*Figura 3*). I dati, però, mostrano una diminuzione della variabilità della distribuzione²⁸. Al contrario un'alta variabilità è stata rilevata per la variabile quantitativa sulla superficie²⁹, ciò è dovuto alla presenza di municipalità con quote significative di demani civici come ad esempio Acerno.

La considerevole omogeneità del valore per ettaro è rilevante per la presente ricerca perché confermerebbe come i demani civici più che un valore prettamente economico ne assumessero uno di carattere integrativo legato alla pluriattività e al tempo stesso uno relazionato all'azione collettiva e al senso di comunità. In una simile prospettiva i diritti d'uso legati alle risorse naturali divenivano sia strumenti sussidiari della vita contadina sia elementi confermativi dell'esistenza stessa del concetto di comunità, inteso come valori ancestrali intrinseci che legavano le popolazioni dell'Appennino Meridionale.

Figura 3 – Consistenza Reddito imponibile per ettaro delle proprietà dei comuni dei Monti Picentini



Fonte: Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1947), *La distribuzione statistica della proprietà fondiaria in Italia. Tavole Statistiche. Campania*, Edizioni Italiane, Roma

²⁸ La media è di 33 lire per ettaro, la deviazione standard di 7 lire e il coefficiente di variazione di 0,2.

²⁹ Gli indicatori di posizione e di dispersione per la variabile dimensione sono i seguenti: media 2.798 ettari, deviazione standard 1.760 ettari e coefficiente di variazione 0,6.

Conflittualità e modelli di gestione delle risorse collettive nell'Appennino meridionale

Il conflitto spesso condiziona in modo preponderante i processi di gestione delle risorse collettive, un aspetto rilevante per comprendere come queste criticità insorgano è dovuto a differenti modalità di vedere un determinato fenomeno da parte dei diversi stakeholder territoriali, a questo si deve aggiungere anche l'eterogeneità delle esigenze delle parti in causa³⁰. Partendo da una simile interpretazione i conflitti possono essere affrontati attraverso diversi obiettivi di gestione e conciliando i vari interessi³¹.

Le diverse parti hanno modalità differenti di comprendere e analizzare la questione, nello specifico questo si afferma attraverso una conoscenza empirica del contesto, del quadro normativo e delle credenze e dei miti³².

Una simile situazione contribuisce ad alimentare incertezze tra le parti che dovrebbero promuovere azioni collettive volte a sviluppare forme di management dei *commons*; in questa prospettiva le tecniche per la risoluzione delle controversie dovrebbero avvenire attraverso strumenti di mediazione anche se tali forme di negoziazione porteranno necessariamente a squilibri nella soddisfazione tra le parti.

Se come anticipato la conoscenza tra i vari attori può svilupparsi attraverso modalità difforni bisognerà trovare possibili soluzioni per garantire modelli sostenibili di sviluppo territoriale, tale funzione può essere svolta dal mondo politico-istituzionale; per quanto riguarda il caso dell'Italia meridionale trattandosi di controversie tra municipi le istituzioni sono quelle preposte al controllo delle vertenze e quelle giudiziarie tradizionali.

Nel Mezzogiorno i conflitti tra Comuni erano altamente frequenti, come emerge dalla documentazione d'archivio. Questi si verificavano quasi esclusivamente per problematiche di confine o per occupazione illegittima e vedevano la partecipazione della comunità nella sua interezza; il conflitto si poteva originare all'interno di un singolo comune con possidenti, potere feudale o isti-

³⁰ Adams W.M., Brockington D., Dyson J., e Vira B. (2003), "Managing tragedies: understanding conflict over common pool resources", *Science*, 302(5652), pp. 1915-1916.

³¹ Brown K., Adger W.N., Tompkins E., Bacon P., Shim D. e Young K. (2001), "Trade-off analysis for marine protected area management", in *Ecological economics*, 37(3), pp. 417-434; Wollenberg E., Anderson J., e Edmunds D. (2001), "Pluralism and the less powerful: accommodating multiple interests in local forest management", in *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1(3-4), pp. 199-222.

³² Adams W.M., Brockington D., Dyson J., e Vira B. (2003), "Managing tragedies...", cit.

tuzioni religiose, oppure tra diverse municipalità; questa tipologia di conflitto potrebbe essere inquadrata all'interno di quelli distributivi con una struttura intrinseca relazionata alla difesa della proprietà comune³³. Una simile tendenza è stata evidenziata anche per altre realtà europee come la Spagna³⁴. Nel sud Italia la maggior parte delle liti avvenivano per la determinazione dei confini che erano incerti anche per una toponomastica che variava da comune a comune. In tale circostanza la risorsa collettiva non cesserebbe di esistere perché si verificherebbe solo un mutamento nel numero di persone che possono godere del bene, rischiando così di impoverire una comunità rispetto a un'altra. Nel caso delle occupazioni invece il bene perderebbe la sua connotazione intrinseca passando da "comune" a personale.

Per il caso dell'Italia meridionale e quindi anche dei Monti Picentini un'altra problematica era dovuta a quei terreni promiscui, retaggio del periodo antecedente a quello della piena presa di coscienza dell'idea moderna di proprietà, che metteva più municipalità nella condizione di sfruttamento del medesimo bene, un bosco o un pascolo. Questo antico istituto, diffuso anche in altre aree dell'Europa³⁵, divenne una delle principali cause di conflitto tra i diversi comuni. A ciò si deve aggiungere che dopo le leggi per l'eversione della feudalità (1806) con un apposito provvedimento³⁶ si cercò di correggere tale criticità.

Conferma della relazione tra promiscuità e litigiosità si trova all'interno dei fondi atti demaniali degli archivi di Stato territoriali dove sono state rilevate delle vertenze di questa specifica tipologia di conflitto. Per inquadrare bene la portata del fenomeno bisogna ricordare che tra il 1806 e il 1860 furono effettuate 1966 operazioni per un totale di più di 600 ettari³⁷. Il fatto che si trattasse di micro-operazioni (poco più di 3 ettari) rende ancora più complesso il fenomeno perché ciò confermerebbe come

la maggior parte dei conflitti sorgessero per aree ridotte ma al tempo stesso essenziali per un sistema economico come quello appenninico in cui ogni spazio contenente risorse (boschi o pascoli) era vitale per le comunità locali. A ciò si deve aggiungere anche il forte legame con il fattore consuetudinario (mito e leggenda)³⁸.

I conflitti però potevano essere controllati e risolti solo attraverso la presenza di strumenti efficaci per il management delle risorse collettive.

Come anticipato nei paragrafi precedenti il controllo dei demani in epoca preunitaria era affidato alle *Universitas* che, se di una certa entità, lo esercitavano attraverso uno specifico istituto: la Bagliva.

Subito dopo le leggi per l'eversione della feudalità (1806) furono istituiti due arbitri che dovevano analizzare le controversie per poi trasmetterle all'Intendenza, la giustizia ordinaria non interveniva per tutti i casi. A seguito del provvedimento furono costituite due commissioni: la Feudale (competente nelle cause tra Baroni e *Universitas*) e quella per la liquidazione dei diritti feudali.

Durante la Restaurazione, con l'abolizione della Bagliva e l'affidamento diretto ai comuni, furono sviluppati dei regolamenti di polizia urbana e rurale volti a governare i beni comuni, si trattò di un primo tentativo di formare regole omogenee per tutto il Regno per il management delle risorse collettive³⁹. In questo periodo la gestione dei conflitti era affidata a Intendenti e consiglieri provinciali (solo per un breve periodo) e giudici ordinari. In questo sistema la risoluzione delle controversie demaniali avveniva sul piano amministrativo mentre alla giustizia ordinaria spettavano le azioni di rivendica.

A partire dal 1861 la giurisdizione fu affidata ai commissari ripartitori che erano coadiuvati da agenti demaniali. I commissari avevano il compito di regolare le quotizzazioni e lo scioglimento delle promiscuità. Svolgevano inoltre la funzione di giudici conciliatori.

Successivamente le competenze passarono ai prefetti che avevano la medesima funzione dei commissari sotto la supervisione del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC).

Negli anni Ottanta dell'Ottocento si verificò un cambio di passo significativo nel sistema di management dei *commons* con l'adozione di appositi regolamenti⁴⁰. Dallo scavo dei documenti d'archivio è emerso come le

³³ González de Molina M., e Ortigas Santos A. (2000), "Bienes comunes y conflictos por los recursos en las sociedades rurales, siglos XIX y XX", in *Historia social*, pp. 95-116.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Shannon W.D. (2012), "The survival of true intercommoning in Lancashire in the early-modern period", in *Agricultural History*, 86(4), pp. 169-191.

³⁶ R.D. 10 marzo, 1810. I commissari previsti dal provvedimento di Giuseppe Napoleone avrebbero dovuto provvedere (art. 1) a: 1) Lo scioglimento di ogni promiscuità; 2) La separazione in massa delle terre demaniali non promiscue fra i Comuni e i padroni di esse, sieno ex-baroni, sieno chiese; 3) La suddivisione della parte dei Comuni fra i cittadini.

³⁷ Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC) (1900-1902), *Statistica dei Beni Demaniali Comunali nelle province napoletane e siciliane*, Tip. Bertero, Roma.

³⁸ Adams W.M., Brockington D., Dyson J., e Vira B. (2003), "Managing tragedies...", cit.

³⁹ Zanibelli G. (2025). "Commons land...", cit.

⁴⁰ *Ibidem*.

municipalità seppero sviluppare forme di regolamentazione delle risorse in linea con i principi della Ostrom, ciò ha portato a rivedere almeno in parte la capacità gestionale dei comuni meridionali e la loro resilienza nelle vertenze e nel dialogo politico con le istituzioni superiori.

La rilevanza storica del caso di Acerno

La documentazione statistica preunitaria conferma come quest'area fosse caratterizzata da un'economia prevalentemente agricola di sussistenza⁴¹, in una simile prospettiva i diritti d'uso erano essenziali per la sopravvivenza dell'economia di villaggio.

Porre Acerno come punto focale dell'analisi è rilevante perché già durante l'età moderna il territorio era pervaso da una forte conflittualità demaniale. Ciò è dimostrato anche dalla mappa sui confini di Acerno del 1801 commissionata dal marchese Girolamo Mascaro a Carlo Vanvitelli (Figura 4). La significatività delle vertenze è riscontrabile dall'autorevolezza dell'autore della mappa dove sono disegnati i confini reali e quelli contesi dalla municipalità con le altre confinanti. Il documento inoltre assume un particolare valore perché consente di geolocalizzare con il GIS le diverse zone oggetto di lite.

Il caso di Acerno inoltre è rilevante perché essendo uno dei territori più fragili del Principato Citra permette di misurare la resilienza e la capacità di risposta dell'istituzione comunale alle pressioni interne ed esterne attraverso un approccio di natura istituzionalista. Conferma di ciò emerge leggendo anche la relazione del sindaco per l'Inchiesta Agraria Jacini dove viene descritta la struttura dell'economia municipale⁴².

A ciò si deve aggiungere che Acerno nel corso del periodo postunitario si dotò di un regolamento per la gestione degli usi civici e che per l'adozione finale riuscì a dialogare proficuamente con le istituzioni superiori per adattare le norme alle esigenze della collettività⁴³.

Inoltre, un approccio di natura micro può consentire di osservare fenomeni di carattere macro e sviluppare analisi comparative con le altre realtà europee facendo divenire il caso locale un tassello essenziale di una prospettiva d'indagine globale⁴⁴.

Figura 4 – Mappa dei confini di Acerno del 1801 realizzata da Carlo Vanvitelli



Fonte: Archivio di Stato di Avellino

Infine, prendere in esame un singolo comune ma con conflitti eterogenei permette di testare il modello della Ostrom⁴⁵ per la gestione degli usi civici e di verificare la presenza e l'intensità di azioni collettive portate avanti dalla comunità⁴⁶, operazione necessaria e vincolante per preservare i propri *commons*.

Tutto ciò consentirà anche di rileggere i processi di management delle risorse collettive e di valutare la capacità gestionale dei comuni dell'area dei Monti Picentini.

Strategia analitica per l'individuazione e la ricostruzione dei conflitti

Attraverso un'analisi multilivello è stato possibile ricostruire e geolocalizzare i principali conflitti demaniali tra Acerno e gli altri comuni. Per iniziare si è provveduto a determinare la massa demaniale del comune di Acerno attraverso i dati rilevati presso l'Archivio di Stato di Salerno, questi sono stati integrati con quelli dell'Archivio di Stato di Avellino e dell'Archivio Centrale dello Stato. Successivamente attraverso la documentazione conservata presso il Commissariato per gli Usi Civici per la

⁴¹ Cassese L. (1955), *La statistica del Regno di Napoli del 1811. Relazione sulla provincia di Salerno*, Salerno.

⁴² ASSa, *Inchiesta Agraria Jacini, Fascicoli comunali, Acerno*.

⁴³ Zanibelli G. (2025), "Commons land...", cit.

⁴⁴ De Moor T. (2016), "Ruling the commons..." cit.

⁴⁵ Ostrom E. (1990), "Governing...", cit.

⁴⁶ Bulgarelli Lukacs A. (2015), "I beni comuni...", cit.

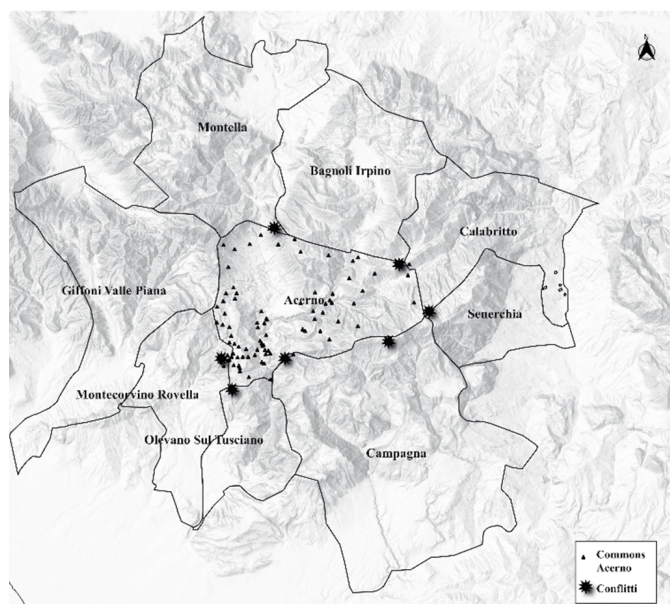
Campania e il Molise sono state rilevate le particelle catastali destinate a usi civici del comune; i dati sono stati confrontati con quelli dell'ufficio usi civici della Regione Campania per verificare la presenza di variazioni avvenute nel corso del tempo.

Terminato anche questo passaggio sul geoportale della provincia di Salerno sono state geolocalizzate le singole particelle catastali. Infine, è stata realizzata una carta GIS (Figura 5) con la geolocalizzazione dei singoli conflitti che poi sono stati osservati nel dettaglio.

Le vertenze studiate consentono di ricostruire le maggiori tipologie di conflitto sopra indicate: interne ed esterne. Nello specifico sono state osservate reclamazioni tra comune e chiesa locale, tra comune e possidenti e tra comuni.

Un simile grado di eterogeneità conferma l'importanza di questo studio.

Figura 5 – Geolocalizzazione conflitti demaniali comune di Acerno



Fonte: ASSa, Atti Demaniali, BB. Comune di Acerno

Conflitti e modalità di risoluzione delle controversie nei Monti Picentini

All'alba dell'Unificazione nazionale il consiglio comunale di Acerno decise di avviare un processo di risoluzione di tutti i conflitti demaniali in essere. Il primo riguardava una vertenza sulla quale si discuteva già dalla fine del XVIII secolo. I canonici del Capitolo (chiesa locale) avevano bloccato l'accesso ai terreni ai cittadini

e le autorità comunali erano intervenute per far valere i diritti della comunità che, come scrivevano le autorità di Acerno, erano essenziali per l'economia municipale: si trattava di diritti di raccolta della legna, dell'acqua e di pascolo.⁴⁷ Il mancato utilizzo di queste risorse avrebbe creato diverse difficoltà ai bisogni dei cittadini di Acerno.⁴⁸ Un primo tentativo di risoluzione era stato attivato nel 1810 seguito poi da una nuova vertenza nel 1846. La vicenda si risolse nel 1863 con lo strumento della sperimentazione della conciliazione che sancì la sostanziale chiusura della lite a favore di Acerno.

Sussisteva anche un conflitto su un terreno "Melaro" di natura feudale di un tal Barone Bernalla e appartenente a un ricco possidente di Campagna. Anche questa vertenza risaliva al periodo preunitario (1839). Tale procedimento consente di misurare l'importanza dei documenti d'archivio all'interno delle vertenze demaniali. Il sindaco di Acerno pur avendo ritrovato l'atto di vendita tra il Bernalla e il Castagna non rinvenne elementi che potessero dimostrare la provenienza del fondo Melaro anche se: «dalla descrizione dei confini potevasi desumere l'usurpazione commessa dal Signor Castagna, in pregiudizio del tenimento demaniale»⁴⁹. Inoltre, con una nota del 24 gennaio 1860 il sindaco scriveva all'Intendente che non era stato possibile rinvenire traccia della vendita presso gli archivi notarili del territorio⁵⁰.

Fu tentato un esperimento di conciliazione volto a favorire l'acquisto da parte del comune del terreno ma l'operazione non andò a buon fine e la vertenza si protrasse fino al 1927 quando ci fu un nuovo tentativo di risoluzione della controversia, ma l'assenza di documentazione archivistica impedì di poter reintegrare l'area tra quelle in possesso del Comune.

Nonostante la resilienza delle autorità comunali l'incertezza della documentazione non consentì di chiudere la vertenza con risultati positivi per Acerno.

Assieme ai conflitti maggiori ne sono stati rilevati anche di minori ma comunque indicativi per verificare la capacità di risoluzione delle controversie del comune. Il primo si basava su un conflitto sorto negli anni Ottanta dell'Ottocento in una zona del Monte Polveracchio per uno sconfinamento di pochi ettari da parte di Campagna per un taglio boschivo, il caso è rilevante perché riguardava i confini e la difficoltà di definirli e determinarli in un simile contesto. Nel 1898 le autorità sperimentarono

⁴⁷ ASSa, *Atti Demaniali*, Comune di Acerno, B. 1.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ ASSa, *Atti Demaniali*, Comune di Acerno, B.7, Fasc. 76.

⁵⁰ *Ibidem*.

una prima conciliazione⁵¹ ma non produsse i risultati sperati, si dovette attendere l'attuazione della legge del 1927 per giungere a una conclusione. Nel 1928 il Commissariato sancì di: "eliminare ogni questione, e per la concordia dei due comuni limitrofi si addivenne con piena soddisfazione delle parti a un accordo bonario tra le parti tracciando la linea di confine che dovrà dividere i due demani evitando così inutili spese giudiziarie"⁵². Inoltre, fu stabilito di fissare delle pietre di confine definitive e che non sussistevano pendenze di carattere economico tra Acerno e Campagna per lo sfruttamento dei due fondi.

Un'altra micro-vertenza studiata è quella con Olevano sul Tusciano⁵³; i due comuni si contendevano un'area di 5 ettari destinata al taglio boschivo che andava però a incidere sulla linea di confine. Anche in questo caso la vicenda si chiuse nel 1928 con una bonaria conciliazione che fu approvata definitivamente dal Ministero per l'Agricoltura e le Foreste nel 1930.

L'ultimo micro-conflitto analizzato riguarda quello con il comune di Montella durato più di un secolo per la determinazione di un confine di 3 ettari⁵⁴ su una zona limitrofa anche al comune di Bagnoli Irpino (con il quale sussistevano delle questioni sulla confinazione)⁵⁵. La documentazione conservata (AS SA) ha consentito anche di geolocalizzare la vertenza (Figura 6).

Figura 6 – Geolocalizzazione dell'area contesa tra Acerno e Montella su cartografia satellitare attuale



Fonte: ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 7, Fasc. 81

Si tratta comunque di un caso rilevante perché consente di rafforzare l'ipotesi sull'importanza di queste aree sia sotto un profilo economico sia per l'identità collettiva e l'azione sociale⁵⁶. Già a partire dal 1811 le deliberazioni sui confini tra i due comuni avevano mostrato un'incertezza su alcune zone. Nel 1896 le due municipalità avviarono una conciliazione ma nel 1926 Acerno decise di ricorrere per un taglio di piante e ciò portò a una lunga serie di reclamazioni da entrambe le parti. La vicenda si concluse nel 1933 con una bonaria conciliazione tra le parti.

Figura 7 – Geolocalizzazione dell'area contesa tra Acerno e Montecorvino Rovella



Fonte: ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 2, Fasc. 16. Per la rilevazione si è fatto uso di una carta georeferenziata del Regno di Napoli realizzata da Giovanni Antonio Rizzi Zanoni nel 1808

I principali conflitti, per dimensione delle aree contese, furono quelli con le municipalità di Calabritto e Montecorvino Rovella. Relativamente a quest'ultimo caso nel 1791 c'era stato lo scioglimento della promiscuità tra i due comuni. Nel 1810 era rimasta aperta una vertenza su un terreno (Figura 7)⁵⁷. Il commissario Giampaolo stabilì che la parte coltivabile spettasse ad Acerno e a Montecorvino fosse consentito accedere alla fonte d'ac-

⁵¹ ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 7.

⁵² ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 7, Fasc. 80.

⁵³ ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 7, Fasc. 78.

⁵⁴ ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 7, Fasc. 81.

⁵⁵ ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 2, Fasc. 21, 22.

⁵⁶ Mosimane A.W., Breen C., e Nkhata B.A. (2012), "Collective identity...", cit.

⁵⁷ Anche di questo conflitto è stato possibile effettuare la geolocalizzazione grazie ai toponimi; l'area è stata misurata con sistema GIS (range 100-200 ettari). Cfr. ASSa, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 2, Fasc. 16.

qua⁵⁸, ciò mostra un'attenzione da parte delle istituzioni superiori anche alla reale condizione economica delle diverse realtà nella risoluzione dei conflitti.

Nel 1834 fu definito quanto deciso in precedenza ma nel 1880 ci fu un ricorso di Montecorvino Rovella che si risolse in suo favore con la riassegnazione dell'area demaniale. Acerno però nel 1902 decise di ricorrere in giudizio contro la precedente sentenza riuscendo a vincere sia in primo grado che in Cassazione (1904), anche in questo caso, probabilmente, la capacità dell'amministrazione di Acerno di reperire la documentazione d'archivio svolse un ruolo chiave per la risoluzione del procedimento.

Nel 1928 Montecorvino Rovella decise di ricorrere al Commissariato per gli Usi Civici ma nel 1932 la vertenza si concluse definitivamente con la conferma di quanto stabilito in precedenza.

L'ultimo conflitto analizzato è quello con Calabritto (Provincia di Avellino). Si tratta della vertenza più importante essendo l'economia di entrambi i comuni fortemente legata ai *commons*, questi avevano un ruolo essenziale per la sopravvivenza del tessuto economico di queste due realtà dell'Appennino Campano. Il conflitto era sorto su un'area prevalentemente boscosa di scarso valore fondiario ma molto importante per la presenza di una fonte d'acqua (*Figura 8*)⁵⁹. Nel 1810 fu avviato un primo esperimento per la risoluzione del conflitto che portò a una determinazione dei confini nel 1812.

Figura 8 – Geolocalizzazione dell'area contesa tra Acerno e Calabritto



Fonte: AS SA, Atti Demaniali, Comune di Acerno, B. 3, Fasc. 30. Per la rilevazione si è fatto uso di una carta georeferenziata del Regno di Napoli realizzata da Giovanni Antonio Rizzi Zanoni nel 1808

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ L'area contesa è stata geolocalizzata, grazie alla toponomastica citata nei documenti d'archivio, con tecnologia GIS.

Ai primi del Novecento Calabritto contestò la determinazione ottocentesca, condivisa anche dal comune di Senerchia⁶⁰, avviando un nuovo procedimento giudiziario. Il problema nasceva anche dal fatto che Acerno e Calabritto avevano una toponomastica differente per indicare la zona. A seguito di una lunga disputa giudiziaria la vertenza si concluse con la definitiva assegnazione della zona contesa al comune di Acerno.

Analisi dei risultati. I fattori di successo del comune di Acerno

Lo studio sui conflitti demaniali ha portato alla luce i punti di forza che hanno consentito ad Acerno di risolvere tutte le vertenze a proprio favore. È stato osservato anche un buon adattamento del *case study* al modello della Ostrom⁶¹.

La documentazione archivistica ha permesso di rilevare la presenza di azioni congiunte portate avanti dalla comunità di Acerno e ciò confermerebbe la presenza di una buona resilienza nei processi di gestione⁶²; altro fattore che sembrerebbe aver inciso è la stratificazione sociale, intesa come disuguaglianza che non avrebbe reso debole l'azione della municipalità, anzi ne sarebbe uscita rafforzata come nel caso della vertenza con il possidente di Campagna. Inoltre, il conflitto richiama la partecipazione di classi sociali eterogenee per il bene collettivo e ciò trova una similitudine anche con il caso spagnolo⁶³.

A ciò si deve aggiungere la presenza di forme efficienti di management⁶⁴ grazie alla presenza di un regolamento per la gestione degli usi civici adottato nella seconda metà dell'Ottocento che avrebbe contribuito a definire confini e azioni da parte delle autorità cittadine⁶⁵.

L'aspetto maggiormente rilevante emerso dallo studio dei diversi conflitti è stato il corretto funzionamento dell'apparato comunale, inteso anche come misurazione dell'azione politica⁶⁶, assieme a una corretta conservazione del dato archivistico, questo è individuabile come un punto di forza essenziale rispetto agli altri comuni. Il dato storico è quindi un elemento chiave per la gestione

⁶⁰ ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 3, Fasc. 30.

⁶¹ Ostrom E. (1990), "Governing...", cit.

⁶² De Moor T. (2008), "The silent revolution...", cit.; Mosimane A.W., Breen C., e Nkhata B.A. (2012), "Collective identity...", cit.

⁶³ González de Molina M., Santos A.O. (2000), “Bienes comunes y conflictos...”, cit.

⁶⁴ Bulgarelli Lukacs A. (2015), “I beni comuni...”, cit.

⁶⁵ Zanibelli G. (2025), “Commons land...”, cit.

⁶⁶ Sul tema si v. Adams W.M., Brockington D., Dyson J. e Vira B. (2003), “Managing tragedies...”, cit.

delle risorse collettive, disporre di regolamenti, statuti e atti normativi è un fattore di successo in un contesto in cui buona parte dei diritti d'uso si basavano su una dimensione consuetudinaria. Quanto rilevato pone il caso di Acerno in linea con quello che è stato riportato dalla letteratura internazionale.

Infine, lo studio dei documenti d'archivio ha consentito di osservare come le istituzioni superiori preposte al controllo e alla risoluzione delle liti non mostrassero elementi di inefficienza⁶⁷.

Tutto ciò consente di evidenziare un buon adattamento al modello della Ostrom⁶⁸ nonostante la non presenza di confini certi ma tale mancanza viene surrogata da quanto riportato sopra relativamente al dato archivistico che diviene strumento confermativo della determinazione dei confini.

Conclusioni

Lo studio della documentazione archivistica⁶⁹ ha permesso di ottenere importanti risultati anche per il periodo successivo alla modernità⁷⁰; la ricerca ha colmato anche un vuoto nella letteratura internazionale che ha dedicato particolare attenzione al Nord e al Centro Europa⁷¹.

L'analisi integrata tra archivio e GIS ha consentito di geolocalizzare buona parte dei conflitti demaniali superando anche questa criticità dovuta all'assenza di un catasto geometrico. L'impiego di una metodologia integrata tra archivio e nuove tecnologie ha permesso di delineare nuovi percorsi interpretativi per lo studio delle risorse collettive nel Mezzogiorno⁷².

Dall'analisi della documentazione archivistica relativa alle vertenze demaniali verificatesi nell'area dei Monti Picentini tra età moderna e contemporanea è emersa la capacità del comune di Acerno di rispondere alle pressioni delle comunità vicine per la definizione dei confini grazie a istituzioni attente al territorio; a tale aspetto si deve aggiungere anche l'attenzione per la

conservazione del dato archivistico da utilizzare in sede processuale⁷³.

Questo studio ha messo in luce che in epoca postunitaria alcuni comuni come quello di Acerno riuscirono a sviluppare buone pratiche di management delle risorse collettive grazie all'adozione di appositi regolamenti realizzati su input delle autorità superiori⁷⁴. Ciò permette di rivedere, almeno in parte, quanto rilevato dalla letteratura per gli anni postunitari⁷⁵. Dalla ricostruzione dei vari conflitti è emersa una capacità politica del comune di Acerno di approccio alle controversie che in molti casi si basavano su un'asimmetria informativa delle diverse municipalità. Inoltre, sono state individuate azioni collettive e pratiche di resilienza da parte delle comunità⁷⁶ volte anche a un coinvolgimento di tutte le classi sociali del comune.

Altro aspetto che è stato rilevato è che l'istituzione dei Commissariati per gli Usi Civici abbia svolto un ruolo significativo per la risoluzione definitiva di dispute che si protraggono da lungo tempo.

Infine, lo studio ha consentito di acquisire nuovi elementi sulla reale capacità gestionale delle risorse ambientali da parte delle istituzioni meridionali (di ogni livello) mostrando la presenza di forme di management sostenibile (in linea con il modello della Ostrom)⁷⁷ e una significativa resilienza nella risposta ai diversi shock esogeni ed endogeni verificatisi nel corso del tempo.

⁶⁷ Zanibelli G. (2025), "Commons land...", cit.

⁶⁸ Ostrom E. (1990), "Governing...", cit.

⁶⁹ Laborda-Pemán M. e De Moor T. (2016), "History and the commons...", cit.; Vázquez I. (2020), "Toward an Integrated History...", cit.

⁷⁰ Corona G. (1995), *Demani e individualismo...*, cit.; Bulgarelli Lukacs A. (2011), "La gestione delle risorse...", cit.; Bulgarelli Lukacs A. (2015), "I beni comuni...", cit.

⁷¹ Neeson J.M. (1993), *Commoners: common right...*, cit.; De Moor T. e Laborda-Pemán M. (2016), "Ruling the commons...", cit.; Winchester A. (2022), *Common land in Britain...*, cit.

⁷² Zanibelli G. (2024), "Conocer para proteger...", cit.

⁷³ ASSa, *atti demaniali*, fascicoli relativi al comune di Acerno.

⁷⁴ Bulgarelli Lukacs A. (2015), "I beni comuni...", cit.; Zanibelli G. (2025), "Commons land...", cit.

⁷⁵ Corona G. (2004), "Declino dei *commons* ed equilibri ambientali...", cit.; Caroppo E. e Mastore A. (2018), "Il declino dei beni comuni...", cit.

⁷⁶ De Moor T. (2008), "The silent revolution...", cit.; Mosimane A. W., Breen C., e Nkhata B.A. (2012), "Collective identity...", cit.

⁷⁷ Ostrom E. (1990), "Governing...", cit.

Le proprietà collettive per il rilancio delle aree interne¹

di Fabiana Forte²

I domini collettivi nella prospettiva della transizione ecologica

In un contesto di crescente attenzione alla gestione sostenibile dei territori, un aspetto di rinnovato interesse è rappresentato dai “domini collettivi”; istituzioni proprietarie di origine storica, attualmente depositarie di molteplici valori, hanno svolto un ruolo fondamentale nella conservazione delle risorse naturali, soprattutto nei contesti rurali e montani. L'importante ruolo che i domini collettivi sono chiamati a svolgere emerge anche dalla prospettiva della *transizione ecologica* tracciata dall'*European Green Deal*. In questa stessa prospettiva occorre evidenziare che quello della *transizione ecologica* è un concetto che parte da lontano e che solo negli anni più recenti è divenuto uno dei temi dominanti nel dibattito pubblico internazionale. Già negli anni Sessanta Kenneth E. Boulding sottolineava la necessità di *transitare* da una visione illimitata delle risorse a una limitata³, mentre, pochi anni dopo, il rapporto *The Limits to Growth*⁴ del Club di Roma (1972), insisteva sulla necessità della *transizione* da un modello di crescita a un equilibrio globale, mettendo in evidenza i rischi ecologici generati dalla crescita economica e demografica. Successivamente Nicholas Georgescu-Roegen, l'ispiratore della moderna economia

ecologica, esortava la *transizione* dall'economia tradizionale a una “bioeconomia” il cui funzionamento e le cui regole siano ispirate ai grandi fenomeni della natura e della vita⁵. Circa quindici anni dopo veniva presentato il Rapporto Brundtland *Our Common Future* commissionato dalle Nazioni Unite alla *World Commission on Environment and Development* (WCED) con il quale si auspicava la *transizione* verso lo sviluppo sostenibile, di cui ne veniva data la prima definizione, a tutt'oggi valida: «uno sviluppo capace di soddisfare i bisogni della attuale generazione senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle future generazioni». A partire dal rapporto Brundtland il paradigma della sostenibilità accompagnerà tutti i documenti e le conferenze mondiali successive, fino all'adozione, nel 2015, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che, con i suoi 17 *Sustainable Development Goal*, adotta un programma d'azione da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. La Commissione Europea, quale parte integrante della strategia per l'attuazione dell'Agenda 2030, qualche anno dopo promuove il *Green Deal*, un insieme di politiche e misure per intraprendere una *transizione ecologica*, giusta e inclusiva al fine raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. Si tratta di un piano di forte rilancio economico dell'Unione, che pone al centro delle politiche l'emergenza dei cambiamenti climatici e la perdita della biodiversità, mettendo in campo una serie di azioni e misure *ad hoc*.

Con specifico riferimento allo stato della biodiversità, la cui perdita è da tempo denunciata da diversi organismi internazionali⁶ come parte fondamentale del *Green Deal* europeo, viene rilanciata la nuova Strategia dell'UE sulla

¹ Il presente contributo costituisce una sintesi di quanto già pubblicato insieme al compianto prof. Cupo P. sullo *Special Issue* della rivista *Land: Common Properties for the Sustainable Management of Territories*. Cfr. Forte F. e Cupo P. (2024), “The Collective Domains in the Ecological Transition: A Preliminary Analysis in an Inner Area in the Campania Region, Italy”, in *Land*, 13(5).

² Professore ordinario di Estimo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Dipartimento di architettura e Disegno Industriale.

³ Boulding K.E. (1966), *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimora, pp. 3-14.

⁴ Meadows D.H., Meadows D., Randers J. e Behrens W. (1972), *The Limit to Growth, a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York.

⁵ Georgescu-Roegen N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge University Press, Cambridge.

⁶ FAO, ITPS, GSBI, SCBD, EC. (2020), *State of Knowledge of Soil Biodiversity – Status, Challenges and Potentialities*, Summary for Policymakers, Rome, Italy.

biodiversità per il 2030 “*Riportare la natura nella nostra vita*”, un progetto a lungo termine per la tutela della natura e l’inversione della tendenza al degrado degli ecosistemi. Contemporaneamente e per la prima volta, viene introdotta la Strategia “*Dal produttore al consumatore*” (*Farm to Fork*), ovvero un piano decennale atto a guidare la transizione verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente. Entrambe le strategie tracciano la traiettoria da seguire nei prossimi anni per garantire la *transizione ecologica* verso un sistema basato sull’uso sostenibile delle risorse e del territorio. In questo quadro, a livello globale, si colloca la progressiva presa di coscienza del ruolo fondamentale svolto dalle “comunità locali” e dai popoli indigeni nella conservazione della biodiversità attraverso forme di gestione sostenibile delle risorse naturali⁷. In Europa, seppure con varietà di forme e di esperienze storiche, modelli di gestione sostenibile delle risorse naturali si ritrovano nelle “proprietà collettive”

antiche istituzioni proprietarie [...] caratterizzate da ecosistemi in cui le comunità locali sono riuscite a vivere e mantenersi in stretta interdipendenza e senza eccessivi conflitti nel corso dei secoli, costruendo in maniera autonoma le loro istituzioni⁸.

Sebbene nel corso dell’ultimo secolo si sia assistito a un loro declino, occorre evidenziare, in accordo con Roberto Louvin⁹, che le proprietà collettive presentano ancora, su scala europea, indubbie potenzialità.

Diverse forme di proprietà collettiva e di usi civici sono diffuse anche in Italia, soprattutto nelle aree rurali e montane: si tratta di antichi istituti che, sebbene riguardano entrambe un modo di godere di superfici agrarie e forestali, si differenziano in modo sostanziale. Mentre infatti gli *usi civici* sono diritti di godimento su terre altrui (diritto di caccia, di pesca, di pascolo o di legnatico), le *proprietà collettive* sono terreni di proprietà degli abitanti di un determinato luogo (demanio civico). Alla conoscenza e alla interpretazione di tali istituti si sono dedicati diversi autorevoli studiosi afferenti, oltre che alle discipline giuridiche, all’economia, all’agronomia, alla storia, all’antropologia, alla geografia. Tra i più autorevoli protagonisti della ricerca e del dibattito, accanto ai giuristi proff. Paolo Grossi e Fabrizio Marinelli, il compianto prof. Pietro Nervi, l’economista fondatore del Centro Studi e Do-

cumentazione sui Demani Civici e le Proprietà collettive dell’Università degli Studi di Trento, ha offerto un contributo fondamentale, come anche nell’elaborazione delle più recenti “Norme in materia di domini collettivi” (Legge 168/2017). Come è noto, con tale legge, che unisce sotto l’unica dizione di “domini collettivi” gli usi civici e le proprietà collettive, lo Stato italiano ne promuove la tutela e la valorizzazione, riconoscendoli come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie»¹⁰. I domini collettivi sono pertanto riconosciuti come una componente essenziale del “capitale territoriale”, riguardando tanto beni naturali (boschi, pascoli, corsi d’acqua, ecc.) quanto beni immateriali (saperi, tradizioni, ecc.), costituendo un patrimonio rilevante per le collettività locali. Sebbene la legge di stato sui domini collettivi sancisca il pieno riconoscimento della loro funzione economica, sociale e ambientale, ancora non esiste un chiaro e completo censimento della loro consistenza in riferimento all’intero territorio nazionale. E ancora pochi sono gli studi e le ricerche che offrono un quadro esaustivo. Relativamente alla regione Campania studi e analisi in tal senso sono pressoché assenti. Pertanto, il contributo, a partire dalla struttura dei valori dei domini collettivi, attraverso un approccio esplorativo, prova a metterne a fuoco le caratteristiche e la distribuzione in regione Campania dove, con particolare riferimento alle proprietà collettive, sarà analizzata un’area interna della provincia di Caserta.

Il molteplice valore dei domini collettivi

Come più volte evidenziato da Pietro Nervi¹¹, tre sono gli elementi strutturali che caratterizzano i domini collettivi: la *collettività insediata* in un determinato territorio, i cui componenti sono titolari dei diritti d’uso (natura personale); il *bene “terra”* che va riguardata come una pluralità di patrimoni (economico, naturale, culturale) oggetto di proprietà collettiva storicamente originata e proiettata in una dimensione inter-generazionale di sostenibilità (natura patrimoniale); lo *scopo comune* che è l’uso e l’amministrazione collettiva del bene stesso (natura teleologica). A tali elementi fa riferimento anche la legge 168/2017, sottoponendo a “tutela e valorizzazione” i beni di collettivo godimento in quanto: riconosciuti “elemen-

⁷ ICCA Consortium. Consultabile online: www.iccaconsortium.org/category/publications-en/key-resources-en/consortiumkey-

⁸ Carestiatto N. (2014), “Le Dimensioni Della Sostenibilità Nella Gestione Delle Risorse Collettive”, in *IUSVEducation*, 3, pp. 82-85.

⁹ Louvin R. (2022), “La funzione ambientale dei domini collettivi”, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’ambiente*, 3, pp. 210-225.

¹⁰ L. 168/2017, art. 1.

¹¹ Nervi P. (2001), “La gestione patrimoniale dei domini collettivi”, in *Atti del XXXI Incontro di Studio C.S.E.T. Analisi degli Aspetti Economico-Estimativi e Giuridici Delle Terre Soggette al Diritto di Godimento Collettivo, Sassari, 14-15 settembre 2001*, pp. 43-89; Id. (2018), “I domini collettivi nella condizione neo-moderna”, in *Diritto Agroalimentare*, 3, pp. 621-664.

ti fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali” (la collettività insediata); 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. Il pieno riconoscimento delle funzioni economica, sociale, e ambientale dei domini collettivi sancito dalla legge significa, quindi, riconoscere una molteplicità di valori ai domini collettivi, non solo valori d’uso e di scambio, ma anche valori indipendenti dall’uso. È noto che per le risorse naturali, il solo valore strumentale non è sufficiente a esprimere il valore complessivo che le connota. In accordo con le diverse teorie elaborate nell’ambito dell’Economia Ambientale, il fenomeno del valore non ha un carattere esclusivamente soggettivo, legato al rapporto uomo-natura, ma è anche qualcosa che esiste *in sé e per sé*. Il patrimonio naturale come i “domini collettivi”, oltre a un valore d’uso, o economico, conseguente alla sua capacità di offrire servizi alla produzione, al turismo, ecc. ha anche un valore intrinseco per la sua capacità “auto-poietica” (Tabella 1).

Se per quanto riguarda la categoria dei diritti d’uso civico su terre private, l’estimo classico fornisce i criteri e i procedimenti di stima più idonei a risolvere i diversi quesiti estimativi¹², l’attività di valutazione diviene più complessa laddove, accanto al valore di uso e/o di scambio, si intendono esplicitare i valori indipendenti dall’uso delle proprietà collettive, come nella prospettiva del Valore Economico Totale¹³. Pertanto, anche per questa particolare tipologia di beni di collettivo godimento, si rende sempre più necessario integrare l’approccio economico con quello multidimensionale, attraverso l’uso e la messa a punto di diversi indicatori, come ad esempio gli indicatori ecologici per esprimere la diversità biologica di un’area (rarietà, diversità della specie, naturalità, indice di valore ecologico, ecc.) in quanto da essa dipende la specificità dell’area stessa e, di conseguenza, le scelte relative alla sua tutela/gestione/valorizzazione. Ciò anche

in linea con l’“*Ecosystem Valuation Framework*” che, a partire dalla valutazione dei benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano, come si è andata sviluppando fin dagli anni Sessanta, considera anche le scale spaziali a cui i servizi ecosistemici sono offerti e le implicazioni di queste scale rispetto ai valori attribuiti dai diversi stakeholders. Pertanto, dal punto di vista della ricerca operativa diviene quanto mai essenziale provare ad analizzare e valutare la “performance”, in termini di servizi/benefici offerti del sistema dei domini collettivi presenti nelle diverse regioni italiane e nei confronti di criteri e indicatori che possano suggerire linee di azione tese alla valorizzazione e alla salvaguardia di questo prezioso patrimonio di risorse.

Tabella 1 – Proprietà collettive: funzioni, valori beni/servizi

Funzioni	Valori	Beni/Servizi
Economica	Valore d’uso diretto e indiretto	Prodotti agro-silvo-pastorali, risorse rinnovabili, prezzi, costi, ecc.
Culturale	Valore storico-testimoniale	Patrimonio antico, cartografie storiche, culture, tradizioni locali, ecc.
	Valore estetico-paesaggistico	Bellezze naturali, integrità del paesaggio
Sociale	Valore ricreativo	Elioterapia, campeggio, escursioni, attività sci-alpinistiche, equitazione, attività venatorie, pesca, ecc.
	Valore formativo	Cultura della sostenibilità, informazione ecologica, percorsi didattici, ecc.
	Valore identitario	Sviluppo delle comunità locali, capacità di riconoscersi comunità (consorzi, associaz. Agrarie) ecc.
Ambientale	Valore protettivo	Da erosione, valanghe, smottamenti, rumore, microclima, ecc.
	Valore globale	Scambio anidride carbonica/ossigeno
	Valore locale	Assorbimento elementi nocivi e inquinanti, biomassa
	Valore di esistenza	Conservazione della biodiversità

Fonte: elaborazione dell’autore sulla base di Nervi P. (2001), *La gestione patrimoniale dei domini collettivi*, cit.

¹² Come ad esempio: la stima per l’affrancazione degli usi civici (stima del canone annuo); stima per lo scioglimento di promiscuità (stima del compenso); stima per la legittimazione di occupazione di terre demaniali (canone enfiteutico); stima per la reintegrazione di terre occupate (frutti); stima necessaria per la distribuzione delle terre, ecc.

¹³ Pearce D.W. e Kerry Turner R. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*; John Hopkins University Press, Baltimore, MD, USA.

Tale approccio richiede a tutt’oggi strumenti idonei, sia in termini di conoscenza che di supporto alle decisioni, per rendere efficace e sostenibile la gestione patrimoniale.

niale dei domini collettivi. La necessità di un «sistema di contabilità globale, fisico e monetario, delle risorse naturali e antropiche insite sulle terre civiche»¹⁴ era già stata richiamata da Pietro Nervi il quale, riconoscendo che le risorse esistenti nel demanio civico si combinano per erogare servizi naturali finali molto diversificati, provava a definirne i contorni. La plurifunzionalità dei domini collettivi veniva messa in evidenza dall'autore, il quale, fin dall'inizio dei suoi studi, riconosceva non solo la funzione produttiva economica, ma anche la funzione ambientale, in riferimento sia alla dimensione locale che a quella globale, riconoscendo a tali istituti la capacità di conservare, di tutelare, di custodire anche la biodiversità (considerando che la maggioranza di essi sono costituiti prevalentemente da boschi e da pascoli) e poi naturalmente, la funzione culturale. Successivamente analizzando quelle che sono le potenziali utilità rese dai domini collettivi, lo stesso Pietro Nervi si rifaceva a quanto De Groot *et al.* nel 2002 proponevano per arrivare alla valutazione dei servizi ecosistemici¹⁵. A tutt'oggi, specialmente in alcune realtà geografiche del sud Italia, la conoscenza e la mappatura dei domini collettivi –prerequisito essenziale per la formulazione di qualunque ipotesi di gestione sostenibile di questo straordinario patrimonio di risorse (prevalentemente boschivo) che caratterizza molte delle aree interne – è ancora tutto da venire. Soprattutto in regione Campania, ancora è incerto e da identificare il quadro delle consistenze; ciò anche perché sono ancora numerosi i comuni sprovvisti del “Regolamenti degli usi civici” espressamente previsto nel Regio Decreto n. 332/1928, ovvero il regolamento attuativo della Legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno. Ed è proprio al fine dell'approfondimento del quadro conoscitivo – «the common understanding of the problem»¹⁶ – come suggerito dalla Ostrom (1999), che si è inteso avviare una prima esplorazione, come nei paragrafi successivi.

La consistenza dei domini collettivi in Italia

Per meglio comprendere la valenza attuale dei domini collettivi, sebbene ancora non si disponga di una stima esaustiva sull'intero territorio nazionale, un raffronto

¹⁴ Nervi P. (2001), “La gestione patrimoniale dei domini collettivi”, cit.

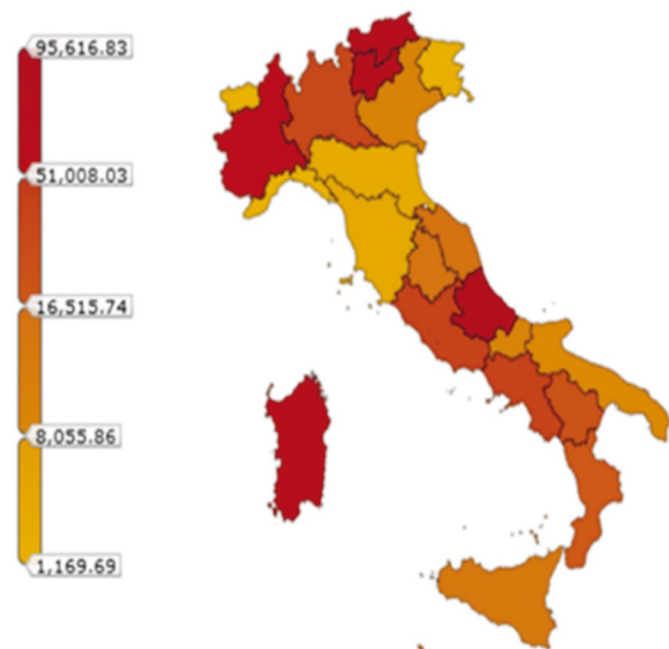
¹⁵ Nervi P. (2018), *I domini collettivi nella condizione neo-moderna*, cit.

¹⁶ Ostrom E. (1992), “The rudiments of a theory of the origins, survival and performance of common-property institutions”, in Bromley D.W. (a cura di), *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*, ICS Press, San Francisco, CA, USA, pp. 293-318.

possibile è tra l'indagine condotta dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria – INEA – sulla distribuzione della proprietà fondiaria in Italia del 1947 e il 6° e 7° Censimento Generale dell'Agricoltura (Istat, 2010; 2020). Relativamente all'indagine dell'INEA del 1947, i patrimoni collettivi (demani comunali e associazioni agrarie) ammontavano a circa 3 milioni di ettari (ha 3.054.028, ovvero il 10% del territorio nazionale). Soltanto decenni dopo, nel 2010 l'Istat ha avviato il rilevamento statistico degli usi civici ai fini censuari, integrando i dati forniti dalla Consulta nazionale della proprietà collettiva e con il 6° Censimento dell'Agricoltura sono state censite, per la prima volta, le proprietà collettive definite come «beni, di proprietà pubblica o privata, su cui gravano dei diritti di utilizzo (usi civici) da parte di singoli soggetti appartenenti a una determinata collettività». Vengono pertanto censite le proprietà collettive relative a terreni su cui si pratica attività agricola, in particolare pascolo di animali, perché rientrano nel campo di osservazione dell'indagine. Le proprietà collettive riferite ad altri tipi di terreni (boschi, aree edificabili, ecc.) non sono quindi inclusi nella rilevazione censuaria, se condotti in maniera esclusiva. Da tale censimento si evince che al 2010 in Italia le proprietà collettive interessavano una superficie agricola totale (SAT) pari a 1.668.851,85 ettari, corrispondente al 9,8% di quella nazionale e 610.165 ettari di superficie agricola utilizzata (SAU), pari al 4,7% della SAU totale. Dai dati più recenti dell'ultimo censimento (Istat, 2020) emerge che mentre risulta complessivamente aumentato il numero di organismi (comuni o enti strumentali) gestori di terreni a usi civici rispetto al decennio precedente, risulta un'ulteriore riduzione sia della superficie agricola utilizzata che della superficie totale.

L'ulteriore confronto tra la distribuzione regionale delle proprietà collettive al 2010 e la mappa delle aree interne redatta con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), promossa dal governo italiano nell'ambito dell'accordo di partenariato 2014-2020, consente di verificare come gran parte delle proprietà collettive si concentra proprio in quelle aree lontane dai centri di offerta di servizi essenziali e che costituiscono circa il 60% della superficie territoriale nazionale. Sono proprio queste aree che, oltre a svolgere un ruolo chiave nella geografia economica e sociale del paese, rappresentano giacimenti di risorse agro-silvo-pastorali e culturali anche per la presenza diffusa di “beni comuni rurali”. Tali beni costituiscono a tutt'oggi un patrimonio rilevante sia in termini quantitativi che qualitativi, che potrebbe rappresentare una opportunità di sviluppo territoriale e di salvaguardia dell'ecosistema, della biodiversità, del paesaggio, soprattutto in quelle aree dove

Figura 1 – Distribuzione delle proprietà collettive in Italia



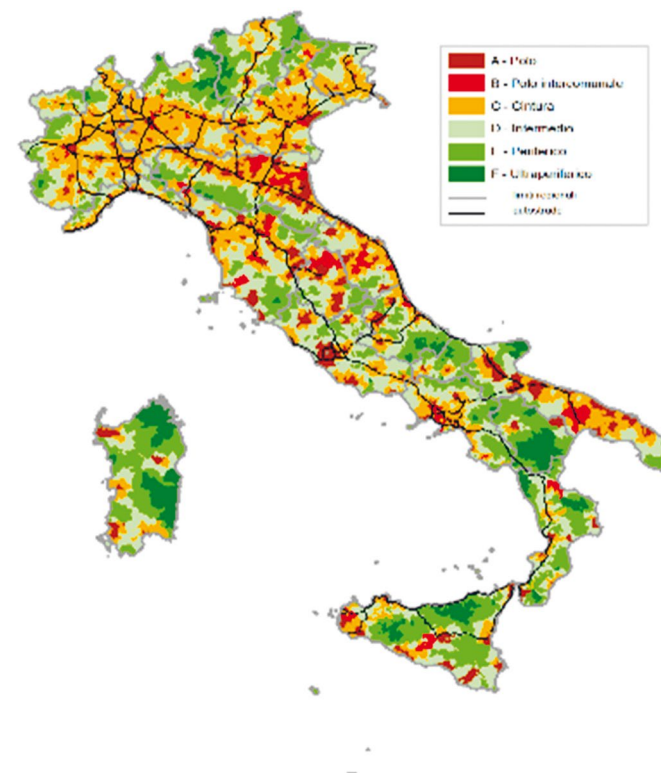
Fonte: Greco M. (2014), “Le statistiche sulle Common Land nell’Unione Europea e in Italia”, in *Agriregionieuropa*, 10, p. 36.

la densità abitativa e l’antropizzazione è minore rispetto alle zone metropolitane. Ed è proprio la SNAI, nel porre l’accento sul dato di per sé strategico della grande estensione delle “aree interne”, individua, tra i suoi obiettivi, oltre allo sviluppo demografico, l’aumento del grado di utilizzo del “capitale territoriale” del quale fanno certamente parte i patrimoni collettivi. Sebbene non si disponga di una stima quantitativa esauriente, osservando le due immagini nelle *Figure 1* e *2* è possibile rilevare come le aree interne si distribuiscano lungo tutta la dorsale appenninica e sulle Alpi, ovvero «le zone montane del nostro Paese, dove gli usi civici si sono conservati in misura maggiore»¹⁷.

Ed è proprio nella prospettiva delle aree interne che di seguito vengono analizzati i domini collettivi in regione Campania, a partire da un possibile quadro ricognitivo delle consistenze, per poi approfondire uno specifico campo di osservazione: l’area interna del Matese Casertano.

¹⁷ Roggero F. (2017), “Usi civici per lo sviluppo delle montagne: Freno o volano?”, in *La montagna italiana nello sviluppo rurale: problematiche e prospettive economiche, sociali, ambientali e istituzionali*, Atti dell’Accademia dei Georgofili, Firenze 24 febbraio 2017.

Figura 2 – Classificazione aree interne SNAI



Un’esplorazione in regione Campania

In Regione Campania, dove accanto alle leggi nazionali (Legge 1766/1927; Legge 168/2017) vige la legge regionale n. 11 del 1981, “Norme in materia di usi civici”, forme di proprietà collettiva sono ancora variamente diffuse. Trattasi di proprietà che fanno capo alla collettività locale e che vengono gestite, a beneficio delle stesse, dai comuni, loro frazioni o, laddove esistenti, da associazioni agrarie. Il comune (o l’associazione agraria) è l’ente amministrativo esponente della collettività proprietaria: la proprietà del bene, infatti, è di natura collettiva di diritto pubblico anziché privata, ovvero patrimoniale, dell’ente. Il bene, quindi, non appartiene al patrimonio comunale ma alla collettività di cui l’ente è mero rappresentante, titolare solo di poteri amministrativi. Con tale istituto i Regni di Napoli e Sicilia garantirono ai propri cittadini una sorta di “diritto di cittadinanza”, ovvero una proprietà collettiva che le persone meno agiate potevano utilizzare per soddisfare i propri bisogni (*gli usi civici*).

Ancora oggi è incerto il quadro delle consistenze complessive anche perché molti comuni sono sprovvisti del “Regolamento degli usi civici”, espressamente pre-

visto nel Regio Decreto n. 332/1928, ovvero il regolamento attuativo della Legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno che, all’articolo 43, prevedeva che, a seguito della assegnazione delle terre alla categoria A) – terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente – e della comunicazione del decreto di accertamento, i comuni dovevano provvedere alla compilazione del regolamento di uso civico. Preso atto che in Campania sono oltre trecento i comuni che devono ancora ottemperare all’obbligo di legge e che sono numerose le pratiche giacenti presso il competente Ufficio regionale per gli Usi Civici, la regione con DGR 61/2015 ha ritenuto urgente e necessario adottare le linee guida regionali per l’approvazione dei Regolamenti Comunali per l’esercizio degli Usi Civici; ma molti comuni sono ancora inadempienti.

Un quadro della consistenza attuale dei domini collettivi nell’intera regione, seppure parziale (in quanto riferito solo a terreni su cui si pratica attività agricola), è fornito dal 7° Censimento Generale dell’Agricoltura (2020) che individua 248 unità qualificate come comune o ente (in aumento di 93 unità rispetto al censimento precedente) cui corrispondono 24.252 ha di SAU (circa il 55% in meno rispetto al censimento precedente) e 141.840 ha di SAT (in aumento rispetto al passato). La *Tabella 2*, riferita ai dati dei due censimenti 2020 e 2010, riporta la distribuzione delle proprietà collettive nelle 5 province della regione Campania, in termini di numero di organismi (comuni o enti strumentali) gestori di terreni a usi civici, SAU e SAT. In linea con l’andamento nazionale, in tutte e cinque le provincie si registra quasi un raddoppio del numero di organismi gestori. La storicità che caratterizza l’istituto delle proprietà collettive ne fa escludere la possibilità di nuove istituzioni, mentre invece è presumibile che la modalità stessa di rilevazione, che si è andata via via perfezionando, ha condotto a un quadro più consistente del numero di enti che gestiscono le proprietà collettive. Invece è da constatare una riduzione dell’estensione della superficie agricola effettivamente utilizzata in coltivazioni propriamente agricole e un aumento della superficie agricola totale nella quale ricadrebbero, secondo la definizione Istat, le aree ricoperte da boschi. In realtà, proprio perché i boschi non rientrano nel campo di osservazione dell’indagine censuaria, che ha come riferimento solo le superfici che interessano le aziende agrarie, le proprietà collettive rappresentate dai boschi sfuggono alla rilevazione censuaria (i boschi censiti sono solo quelli annessi alle aziende agricole). Ne consegue, pertanto, che dai dati precedentemente illustrati emerge un quadro nel quale è ipotizzabile l’affer-

marsi del fenomeno dell’abbandono dei terreni, in quanto la SAU non utilizzata è componente della SAT. In altri termini, è probabile che una parte della SAU gravata da uso civico non sia stata più utilizzata, soprattutto come pascolo, andando ad accrescere la categoria della SAT, a testimonianza di come l’efficacia di questo istituto giuridico sia strettamente connessa al soddisfacimento di un fabbisogno espresso, sia pure in modo latente, dai possibili beneficiari.

Tabella 2 – Distribuzione delle proprietà collettive nelle province secondo il censimento Istat

Proprietà collettive per provincia	2020			2010		
	Numero aziende	SAU (ettari)	SAT (ettari)	Numero aziende	SAU (ettari)	SAT (ettari)
Avellino	58	2.804	21.840	24	1.860	10.490
Benevento	36	4.115	12.260	19	4.620	10.405
Caserta	46	3.023	23.173	23	3.533	11.671
Napoli	12	397	1.789	1	0,5	0,5
Salerno	102	13.915	82.778	88	33.976	90.780
Campania	254	24.253	141.840	155	43.991	123.347

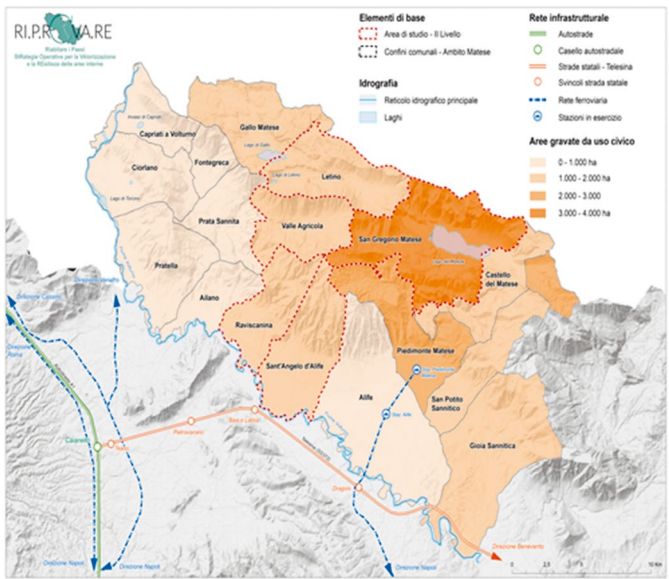
Fonte: Istat.

Altra fonte informativa utile ad ampliare il quadro delle conoscenze è il Preliminare di Piano Paesaggistico della Regione Campania (PPR) del 2019, redatto in conformità al Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto Legislativo n. 42 del 2004). Nell’ambito dell’attività preliminare per la redazione del PPR, finalizzata alla ricognizione e alla informatizzazione delle aree di interesse paesaggistico tutelate per legge, sono stati individuate anche le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici (art. 142, lettera h del Codice). Come si evince dalla relazione del preliminare del PPR, in Campania, su un totale di 1.359.000 ettari, sono gravati da usi civici circa 214.683 ettari per una percentuale pari a circa il 16% e su di un totale di 550 comuni, 388 sono gravati da usi civici. Pertanto, anche in base alla ricognizione elaborata nel PPR, molte terre gravate da usi civici ricadono nelle aree interne della Regione Campania; le province di Salerno e Caserta risultano quelle con il maggior numero di ettari di superficie totale di terreni gravati da usi civici (rispettivamente il 24,79% e il 14,39%).

L'area studio del Matese Casertano

Occasione di approfondimento dei domini collettivi in provincia di Caserta, e in particolare nell'area del Matese Casertano, è stato il Progetto di Ricerca Interdipartimentale¹⁸ “Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree interne” (RI.P.R.O.VA.Re.), finanziato dal Ministero della Transizione Ecologica e inteso a supportare politiche e strategie per la “ricentralizzazione” dei territori interni¹⁹. Uno dei tre ambiti oggetto di studio e di sperimentazione è il territorio ricadente nella provincia di Caserta (*Figura 3*) che include 17 comuni facenti parte del Parco Regionale del Matese, istituito nel 2002, per salvaguardare uno dei più grandi e importanti massicci di natura calcarea e dolomitica presenti in regione Campania. Si estende per 33.326,53 ettari e costituisce una delle zone di maggiore interesse naturalistico e ambientale dell’Appennino centro-meridionale caratterizzando, con la configurazione dei rispettivi versanti, il territorio della Campania – del quale costituisce il limite orientale della piana dell’alto casertano – e il territorio molisano individuato dalla direttrice Benevento – Isernia.

Figura 3 – Progetto RI. P.R.O.VA.RE



Fonte: G. Bello

¹⁸ Responsabile scientifico del progetto: prof. Galderisi A., Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli; Università partners: Università degli Studi di Salerno e Università della Basilicata.

¹⁹ Galderisi A. (2023), *Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza Delle Aree Interne*, LetteraVentidue, Siracusa.

I diciassette comuni della provincia di Caserta ricadenti nell’area di parco, riconosciuto “Sito di Importanza Comunitaria” (Direttiva 92/43/CEE “Habitat” e Rete Natura 2000), oltre a comporre la Comunità Montana Zona del Matese (istituita con Legge Regionale n. 12/2008 al fine della valorizzazione associata), rientrano nell’area “Alto Matese” individuata dalla SNAI nel ciclo di programmazione 2021-2027 che li classifica tutti come “ultraperiferici”. In base ai dati dei due ultimi censimenti, il fenomeno dello spopolamento risulta evidente in tutti i comuni (decrescita del -8,73% rispetto al censimento 2011), registrandosi un trend negativo con variazioni anche molto significative. I comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono solo 2 (Alife e Piedimonte Matese) mentre i restanti rientrano nella categoria dei cosiddetti “piccoli comuni” (*Tabella 3*).

Tabella 3 – I comuni dell’area del Matese Casertano: variazione demografica e superficie territoriale

Comuni	Popolazione res.			Superficie terr. (ettari)
	2011	2020	var%	
Ailano	1.380	1.252	-9,28	1.606
Alife	7.660	7.337	-4,22	6.432
Capriati a Volturno	1.594	1.482	-7,03	1.839
Castello del Matese	1.509	1.403	-7,02	2.177
Ciorlano	440	382	-13,18	2.865
Fontegreca	849	767	-9,66	971
Gallo Matese	648	522	-19,44	3.113
Gioia Sannitica	3.640	3.316	-8,9	5.442
Letino	715	646	-9,65	3.159
Piedimonte Matese	11.504	10.373	-9,83	4.143
Prata Sannita	1.571	1.382	-12,03	2.121
Pratiella	1.615	1.469	-9,04	3.374
Raviscanina	1.376	1.194	-13,23	2.464
San Gregorio Matese	1.022	890	-12,92	5.650
San Potito Sannitico	2.000	1.918	-4,1	2.313
Sant’Angelo d’Alife	2.276	2.095	-7,95	3.352
Valle Agricola	975	784	-19,59	2.442
Total Area	40.774	37,212	-8,73	53.463

Fonte: Istat.

In riferimento all’ultimo censimento dell’agricoltura e in accordo con i dati riportati dal rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne della regione Cam-

pania²⁰, la superficie agricola utilizzata (SAU), costituita per oltre il 40% da prati permanenti e pascoli, ricopre il 32% del territorio; tale valore, sebbene sia inferiore rispetto alla media regionale e nazionale delle aree interne, è strettamente legato alla forte contrazione (circa -30%) delle superfici agricole registrata nell'ultimo trentennio (trend negativo qui più marcato rispetto alle altre aree interne campane). L'abbandono delle aree coltivate ha contribuito alla riconversione di parte di queste superfici in aree forestali che, secondo i dati del 2010, ricoprono il 50% dell'Alto Matese. Sebbene la maggior parte dei comuni siano ancora sprovvisti di "Regolamenti Comunali per l'esercizio degli Usi Civici", per quanto riguarda la gestione della categoria *a* (bosco e pascolo), poiché rientra nella gestione dei beni forestali, quasi tutti i comuni sono dotati di Piani di Gestione Forestale (PGF), aggiornati e vigenti. Trattasi di strumenti di pianificazione obbligatori per i beni silvo-pastorali, in cui sono disciplinate anche le modalità di godimento e lo stato dei diritti di uso civico. A partire da tale quadro ricognitivo e in riferimento alle diverse fonti²¹, poiché nel censimento dell'agricoltura le proprietà collettive di interesse sono solo quelle relative a terreni su cui si pratica attività agricola, escludendo, quindi, i terreni ricoperti da boschi, rispetto ai 17 comuni, sono stati selezionati quelli in cui è stato possibile riscontrare una sostanziale convergenza tra la consistenza delle proprietà collettive di boschi (dato a tutt'oggi non esaustivo) e le superfici forestali. Come si evince dalla *Tabella 4*, in tutti i 9 comuni analizzati l'intera superficie territoriale è ricoperta da un minimo del 35% (Prata Sannita) a un massimo del 72% (Castello del Matese) da proprietà collettive costituite prevalentemente da boschi e pascoli e, in minima parte, da terreni agricoli.

La straordinaria potenzialità di questo patrimonio, particolarmente caratterizzato da fattori competitivi non delocalizzabili, in primis il *valore del territorio*, la biodiversità, l'agroalimentare, il patrimonio immateriale, deve ancora poter trovare in concrete ed efficaci strategie di valorizzazione una piena manifestazione. In questa direzione si è mosso il progetto di ricerca RI.P.R.O.VA.RE., dove nell'ambito dei tre diversi assi strategici ("Innova Matese", "Riabita Matese", "Valorizza Matese"), è stata infatti individuata la linea d'azione "Valorizzazione dei domini collettivi" con l'obiettivo di promuovere, da par-

te delle comunità insediate, una maggiore consapevolezza del molteplice valore dei domini collettivi nei propri territori. A tal fine le azioni proposte e condivise con i diversi stakeholders coinvolti nei tavoli tematici organizzati presso i comuni, puntano innanzitutto alla "*conoscenza e alla mappatura dei domini collettivi*" sul territorio del Matese Casertano, prerequisito essenziale per la formulazione di qualunque ipotesi di tutela e valorizzazione dello straordinario patrimonio, soprattutto boschivo, che caratterizza questi territori.

Tabella 4 – Superficie totale delle proprietà collettive nei comuni selezionati

Comuni	Proprietà Collettive			
	Boschi		SAT	
	Piano Paesistico (ettari)	PGF (ettari)	Istat 2020 (ettari)	Totale (ettari)
Castello del Matese	1.569	1.569	2	1.571
Fontegreca	382	398	85	475
Gioia Sannitica	1.767	1.767	87	1.854
Letino	1.857	1.883	117	1.987
Piedimonte Matese	2.548	2.548	104	2.652
Prata Sannita	512	515	225	739
San Gregorio Matese	3.675	3.791	286	4.019
San Potito Sannitico	1.335	1.332	96	1.429
Valle Agricola	1.183	1.187	43	1.228
Totale	14.829	14.990	1.045	15.954

Fonti: Preliminare di Piano Paesistico 2019, Piani di gestione forestale, censimento Istat 2020)

Dei 17 comuni dell'area del Parco del Matese ricadenti nella provincia di Caserta, a tutt'oggi solo il comune di Pratasannita si è dotato del Regolamento per l'esercizio degli Usi Civici secondo le linee guida regionali. Si ribadisce pertanto l'importanza e l'urgenza, per i comuni sprovvisti, di procedere alla redazione del regolamento che rappresenta la base di partenza più attendibile per un'effettiva conoscenza e valutazione della quantità e delle qualità delle proprietà collettive caratterizzanti i comuni oggetto studio.

Altra linea d'azione proposta nell'ambito della strategia, laddove ne siano accertate le condizioni, è l'*assegnazione* delle proprietà collettive da parte dei comuni o degli enti esponenziali, dando priorità ai giovani agricoltori, anche dei comuni limitrofi, coerentemente a quan-

²⁰ Comitato Nazionale Aree Interne Regione Campania (2022), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione Delle Aree Interne 2021-2027*.

²¹ Preliminare di Piano Paesaggistico della Regione Campania, 2019; 7° Censimento Agricoltura 2020; Piani di Gestione Forestale.

to previsto dall'art. 3, comma 8 della L. 168/2017. Tale priorità assume rilevanza strategica proprio alla luce della consistente diminuzione della SAU nell'ultimo periodo intercensuario. Poiché la popolazione residente giovane (di età non superiore a quaranta anni) nei comuni oggetto di studio non risulta particolarmente consistente, andrebbero favorite attività di formazione per giovani imprenditori, provenienti anche da altri comuni. Congiuntamente alle attività di formazione, possibili azioni da incentivare onde favorire lo sviluppo economico, creando nuova domanda in una prospettiva di "innovazione" (oltre che di multifunzionalità) sono le attività imprenditoriali connesse alla produzione di energie rinnovabili (biomassa, idroelettrica, eolica, solare); al turismo ricreativo/terapeutico; all'agricoltura biologica. A tal fine la Regione Campania, con Legge regionale 2 marzo 2020, n. 1, favorisce l'istituzione di cooperative di comunità, le cui caratteristiche (l'interesse generale, una comunità di riferimento identificabile e partecipativa, i nuovi naturali; lo scambio mutualistico, l'intergenerazionalità, ecc.) trovano piena corrispondenza negli elementi strutturali delle proprietà collettive. Contestualmente, considerando la presenza prevalente di popolazione anziana, andrebbero formulate azioni di maggior coinvolgimento della stessa nell'attività di tutela e valorizzazione delle aree boschive e pascolive oggetto di proprietà collettiva; ciò anche nella prospettiva del nuovo megatrend della *silver economy*.

Conclusioni

Se la "spirale di marginalità" ha ormai da tempo investito le aree interne, come l'area oggetto di studio, si tratta comunque di aree caratterizzate da un patrimonio ragguardevole di proprietà collettive che, dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, rappresentano un modello di crescita sostenibile che mira a soddisfare gli obiettivi della *transizione ecologica*, sia per la salvaguardia dell'ecosistema della biodiversità, che del paesaggio, che per lo sviluppo territoriale. Come si è detto in precedenza, i domini collettivi sono il prodotto storico della necessità delle popolazioni delle zone rurali di montagna di gestire autonomamente e collettivamente le proprie risorse per garantire il proprio sostentamento. La possibilità di generare "nuova domanda" in questi territori può risiedere in forme innovative di gestione, a partire proprio da quei comportamenti "cooperativi" che storicamente hanno contraddistinto le proprietà collettive. Per quanto istituzioni storiche, i domini collettivi continuano a manifestare un sistema di valori quanto mai attuali e a favore

delle comunità locali ma anche di una platea più ampia. La loro comprensione può fare ri-scoprire un funzionale modello di valorizzazione dell'identità territoriale, di salvaguardia ambientale, oltre che di economia solidale e sostenibile. A tal fine occorre innanzitutto completare gli accertamenti: come è emerso dall'esplorazione condotta, in regione Campania e soprattutto in alcune aree interne, ancora non si dispone di un quadro certo. Occorrono altresì adeguate competenze²² per la valutazione dei molteplici valori/servizi/benefici offerti del sistema dei domini collettivi presenti nell'area oggetto di studio, impiegando gli strumenti e gli approcci più idonei in una logica interdisciplinare, a supporto dei processi decisionali volti alla tutela e alla valorizzazione, così come sancito dall'art. 2 della Legge 168/2017. È infine necessario innovare le forme di gestione con una funzione maggiormente imprenditoriale da parte degli enti gestori che, occorre ricordarlo, hanno personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria.

²² Monaci G. (2021), "Gli aspetti estimativi nella valutazione degli usi civici", in *Quaderni de I tempi della terra. Rivista di Economia, Storia e Scienza per l'Agricoltura*. Atti del Convegno Estimo: Scienza del Metodo, Giornate di Studio, 8 e 9 ottobre 2020 a cura della FIDAF, pp. 94-102.

Territori soggetti a usi civici da vincolo a risorsa: sfide e soluzioni tra rappresentazione digitale e gestione informativa

di Pierpaolo D'Agostino¹ e Giuseppe Antuono²

Introduzione

La disciplina del territorio d'area vasta rappresenta, come noto, un tema complesso, storicamente trattato per definire, per così dire, diritti e doveri delle comunità che su quel territorio insistono e vivono. La storia ci insegna, d'altra parte, che tale complessità si definisce anche per un sedimentarsi e sovrapporsi di ambiti all'interno dei quali è possibile rintracciare le prerogative che – ora la cosa pubblica, ora il singolo cittadino – può vantare di possedere. Anzi, la storia talvolta cela, o silenzia – spesso anche agli addetti ai lavori –, privilegi un tempo sostanziali che hanno poi assunto una dimensione formale, documentabile ma non sempre documentata, peraltro difficilmente circoscrivibile se non attraverso modalità certe e validate di indagine e conoscenza, certamente in termini informativi ma, sotto un certo punto di vista, ancor meno attraverso strumenti di comunicazione e rappresentazione analitica che ancor oggi si configurano come il sistema di restituzione informativa più utile al confronto e al confronto e alla condivisione verticale di contenuti.

Il ragionamento appena introdotto, dal carattere prettamente teorico, trova in realtà un concreto esprimersi nel tema, cardinale e curiosamente inedito, della disciplina territoriale attualizzata degli usi civici.

Per quanti si trovassero a comprendere quale sia il recinto entro il quale ci si può muovere quando si discute di usi civici, è bene ricordare anche in queste pagine che la disciplina degli usi civici, che pure può considerarsi come uno strumento normativo a tutela e salvaguardia – anche inconsapevole – dei boschi e dei pascoli, verso più ampi valori ecologici, definisce la destinazione di

pubblico interesse di quelle terre per le quali debba esserne assicurate l'incommerciabilità e le misure di tutela amministrativa.

Pur in un complesso anche meramente nomenclativo, gli usi civici rappresentano proprio quel residuo di antiche forme di diritti collettivi che è possibile annoverare tra le condizioni ipotetiche richiamate a inizio di questo scritto. Essi possono considerarsi, in estrema sintesi, pur utile all'interno del contesto di questo contributo, come diritti collettivi e per il loro carattere pubblico sono essenzialmente inalienabili e imprescrittibili, elemento, quest'ultimo, di fondamentale importanza per circoscrivere l'attuale assetto di antichi diritti civici da molto tempo non più esercitati.

Tra i diversi cittadini, a cui spetta il diritto, esiste un rapporto speciale di comunione. In tal modo un istituto di origine feudale che garantiva un diritto di godimento (pascolo, legnatico, caccia, ecc.) di terreni comunali o di terzi può assolvere la stessa funzione pubblicistica a favore della collettività sotto forma di una diversa destinazione delle stesse aree. Antichi privilegi quindi, ma che tornano a manifestarsi significativamente nelle preoccupazioni del legislatore e di quanti chiamati alla disciplina del territorio se tiene in conto che si discute di aree che coprono circa un terzo del Paese e rappresentano una risorsa vitale per una pianificazione territoriale volta a soddisfare esigenze di pubblica utilità.

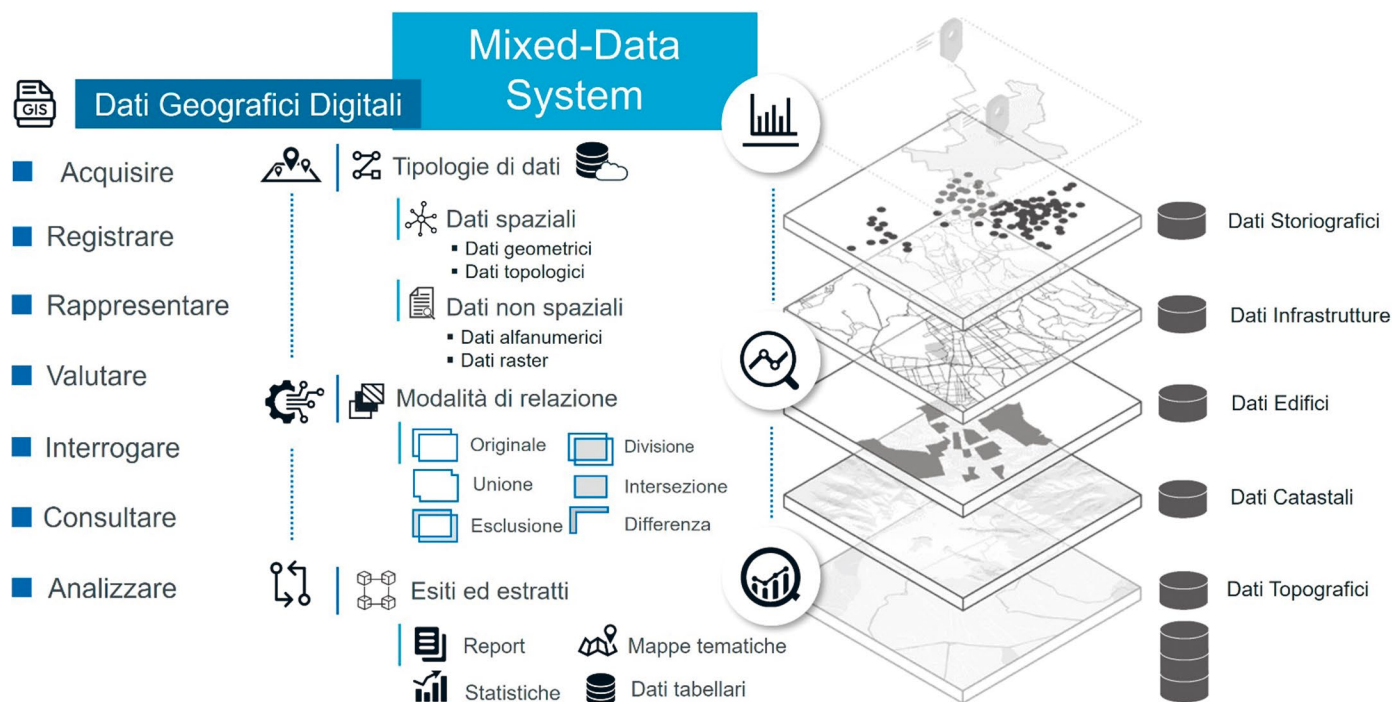
In tal senso, gli Usi civici non valorizzati rappresentano, di fatto – ed è sempre più chiaro – un patrimonio sprecato la cui rinnovata regolamentazione condurrebbe a rendere disponibili risorse per lo sviluppo territoriale.

Se un simile patrimonio merita di essere preservato o, comunque, circoscritto per definirne una tutela utile alla collettività di riferimento, è vero che la relativa disciplina è definita da una sedimentazione normativa che ha necessitato una significativa attualizzazione, almeno negli aspetti contenutistici, non scevri da aspetti interpretativi dei quali, invero, non è tra queste pagine che se ne darà

¹ Professore Associato di Disegno, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale.

² Ricercatore di Disegno, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale.

Figura 1 – Censimento dei terreni gravati da uso civico: quadro di sintesi metodologica per la strutturazione di un GIS



contezza. Resta però opportuno, per circoscrivere anche il contesto entro il quale si muoverà la discussione tecnica nel seguito descritta, che si discute di un percorso normativo oramai antico, che certamente prende le mosse dalle leggi speciali (L. 16.06.1927, n. 1766, con R.D. 16.02.1928, n. 332, e L. 10.07.1930, n. 1078), all'interno delle quali furono predisposti i mezzi per la liquidazione di quei brani di territorio per i quali si dovesse procedere a un affrancamento fondiario.

Pur considerando, a partire dai primi decenni del XX secolo sino a oggi, l'assoluta indisponibilità, inalienabilità e inespropriabilità dei terreni gravati da uso civico, il tema attuale pare possa identificarsi, sul piano pratico, nella impossibilità, da un lato, di lasciare allo Stato di utilizzare quei territori che possano erroneamente dirsi demaniali per uso pubblico (creazione di infrastrutture, edilizia pubblica, opere di urbanizzazione) e, dall'altro, di dare mandato a processare eventuali atti emanati da altre autorità (pretore, comune, ecc.) o di natura privatistica, posti i presupposti di nullità per carenza assoluta del potere di questi ultimi a trasformare il regime demaniale in quello privatistico³.

Lungi dal dirsi esaustivi nel quadro normativo, appena accennato, e nel sollevare le criticità di plausibile ri-

schio atteso, quando si sottovaluti un tema che oggi appare chiaro sia significativo, il tema di definire una documentazione adeguatamente rifinita e geograficamente coerente coi principi cartografici a supporto delle scelte di governo del territorio si configura, nel caso degli usi civici, come un aspetto lacunoso, in ragione di una difficoltà intrinseca nel reperimento informativo, di una relativa trasposizione cartografica dell'informazione e, infine, dell'opportuna validazione dei dati cartografati al fine di poterne usare i contenuti all'interno della disciplina territoriale di riferimento. Peraltro, a ciò va associata la necessaria digitalizzazione delle informazioni che, come descritto nel seguito, richiede che precisi passaggi siano posti in essere per andare a definire una infrastruttura digitale che possa dirsi utile allo scopo, accettando il presupposto che la trasparenza e la completezza dell'informazione non possono oggi che passare per l'adeguata strutturazione di un sistema informativo digitale integrato⁴ attraverso quell'ormai consueta tecnologia nota come *Geographical Information Systems* (GIS) (fig.1). Si tratterà quindi di raccogliere informazioni d'archivio, interpretare in chiave geografica, aggiornando non solo rispetto al contesto e quindi al contenuto informativo car-

³ Homepage Usi Civici Regione Campania, vedi agricoltura.regione.campania.it/foreste/usi_civici.html (consultato il 18/12/2024).

⁴ Antuono G. (2019), "Reti e impianti idrici in Sant'Agata dei Goti. Verso un sistema informativo integrato", in *DISEGNO*, 5, pp. 157-168.

tografabile, ma il tutto deve essere debitamente riferito, geolocalizzato, all'interno di quei sistemi di riferimento cartografici che saranno in grado, ora rispettando le deformazioni – immancabili ma accettabili – della descrizione territoriale rispettando ora la conservazione delle superfici, ora delle distanze, in ragione dello scopo ultimo dell'analisi geo-spaziale. Nel caso di specie, come si vedrà, la tendenza è a riferire l'informazione cartografica mediata attraverso quelle cartografie cosiddette equivalenti, che nel territorio italiano sono universalmente collezionate nella cartografia catastale.

La gestione informatica digitale: aspetti di metodo

Se è acclarato che l'acronimo GIS identifica una piattaforma in grado di proporre analisi spaziali e territoriali utili per finalità urbane e urbanistiche, è anche vero che lo stesso può essere inteso quale *Geographical Information Science*⁵ ossia una tecno-scienza di più ampio respiro che, proprio in virtù delle straordinarie potenzialità digitali della rappresentazione grafica a essa sottesa, contribuisce a interpretare la genesi e l'evoluzione di certi fenomeni urbani e territoriali. In tal senso, l'utilizzo cosciente e critico delle informazioni deducibili dai grafici elaborati sfocia in rinnovate modalità di tematizzazione cartografica in un dominio, quello digitale, che vede nel dinamismo e nell'interattività due principali punti di forza, anche quando riferibile all'analisi storica.

In tal direzione, quindi, il costruendo sistema informativo, quale supporto georeferenziato per le successive analisi spaziali è strutturato a partire dalla cartografia catastale di base attuale, così come fornita dagli enti – Agenzie del Demanio e delle Entrate *in primis* – preposti alla conservazione di simili dati territoriali, sulla quale riversare poi le informazioni estratte dai documenti storiografici e cartografici atti a favorire una lettura delle trasformazioni e al tempo stesso coglierne le dinamiche e le specificità che, in negativo o in positivo, caratterizzano la complessa realtà territoriale che si vuole esaminare.

Così inteso, dunque, il GIS consente non solo di ricreare un percorso storiografico che descrive le trasformazioni urbane del territorio indagato, ma diventa presupposto per la definizione di un modello digitale integrato del tessuto urbano, che è quindi passibile di successive iterazioni e approfondimenti, sul piano informativo oltre che geometrico-descrittivo.

⁵ Fistola R. (2009), *GIS Teoria ed applicazioni per la pianificazione la gestione e la protezione della città*, Gangemi editore, Roma.

All'interno delle metodologie per la georeferenziazione cartografica di cartografie digitali storiche o storizzate – quasi sempre prodotte nel formato digitale detto raster, caratterizzato non già da una collezione di forme utilizzabili a fini analitici, di tipo vettoriale, ma da informazioni areali archiviate in una matrice di enti elementari, pixel, che conservano, tra le altre, informazioni anche solo meramente cromatiche RGB della carta originaria poi digitalizzata –, quella che l'esperienza induce a ritenere più efficace prevede di trasformare la carta storica digitalizzata partendo dal dato cartografico vettoriale più recente e, di fatto, procedere a ritroso, cercando di rintracciare sul documento attuale il segno grafico preesistente e riportato sul documento storico. Di fatto, i procedimenti digitali che in tal senso si attivano, cosiddetti di georeferenziazione, mirano a definire un set di punti omologhi che, presenti a coppie ora sul documento attuale, ora su quello storico, permettono di trasformare quest'ultimo, per successive trasformazioni, facendolo tendere al dato vettoriale di riferimento. Ciò implica, in definitiva, la successiva vettorializzazione del dato storico attualizzato. Questa operazione, invero, può andare su diverse traiettorie, attivando processi tanto manuali quanto semi-automatici, tutti mirati a ridefinire per vettorializzazione le porzioni di territorio interessate storicamente.

Quando, quindi, anche il dato storico può dirsi vettorializzato, può finalmente essere popolato informativamente, producendo per esso quella somma informativa che completa l'informazione grafica con quanto utile, per interattività, a configurare quel database relazionale che è la base di ogni sistema informatico geografico. Ciò rappresenta un processo facilmente identificabile quando il contesto di riferimento sia urbanizzato e le omologie si tendono ad attivare tra edifici che si ritrovino ora sul dato storico che su quello attuale. Tuttavia, già in tal caso, chiaro è che criticità sorgono quando è necessario ricostruire coppie di punti omologhi in quei casi ove, da un lato, come è noto a quanti lavorano con documenti cartografici, la variabilità delle informazioni grafiche è direttamente proporzionale alla progressiva diminuzione di scala di riduzione grafica utilizzata per la mappa, al punto da rendere impossibile utilizzare elementi meramente rappresentati in forme simboliche per identificare elementi invero dotati di forma; d'altro canto, la stessa evoluzione del tessuto urbano potrebbe trarre in inganno e si potrebbe tendere a interpretazioni che, evidentemente, sono da scongiurare per non compromettere il processo di definitiva deformazione del contenuto cartografico, pena la non coerenza geografica delle informazioni cartografiche con conseguente incomparabilità delle stesse (*Figura 2*).

Figura 2 – Confronti informativi: sovrapposizione tra poligoni vettoriali e cartografia raster (A: 1 e 2); discrepanza tra elementi digitali (in rosso) e cartografia (B: 1); influenza della scala di restituzione grafica per la valutazione dell'evoluzione dell'edificato (C: 1, 2 e 3)



In quanto pocanzi descritto, sono state date per implicite alcune ipotesi, tra le quali il rispetto delle regole geotopografiche della carta storica sin dalla sua primigenia costituzione, non scontata e da verificare prima di ogni operazione successiva di digitalizzazione, e la presenza di elementi effettivamente utilizzabili per il processo di georeferenziazione a punti omologhi. Cosa accade, invece, quando una di queste ipotesi non si verifici? Come operare quando, pur avendone possesso, una carta storica – anche quando prodotta in epoca moderna e con apparente rispetto delle leggi di rappresentazione cartografica – manifesti difficoltà alla ricollocazione geografica del suo contenuto informativo, finanche alla totale assenza di riferimenti, tanto riferibili all'ambiente naturale quanto a quello antropico?

Questi quesiti diventano quanto mai evidenti quando la ricostruzione cartografica si riferisca a casi in cui l'informazione da ricostruire si riferisca a brani di territorio naturale particolarmente estesi, quali sono propriamente le finalità di ricostruzione di ampie estese di ambiente naturale gravato da usi civici, e per i quali la tendenza all'utilizzo di scale di riduzione grafica particolarmente piccole, utili tuttavia alla descrizione del territorio di area vasta, impedisca il recupero di punti utilizzabili alla georeferenziazione, siano essi punti già presenti sulla carta o implementabili con procedimenti, anche di natura strumentali (vedi l'utilizzo di rilevamenti GPS-GNSS).

Il caso studio: Sanza e gli usi civici

Nel tentativo, dunque, di ricostruire le aree di terreni gravati a uso civico, si è inteso proporre un *workflow* metodologico all'interno del quale fornire una lettura sull'evoluzione del territorio di Sanza che possa contribuire a evidenziare criticità ed elementi utili ai fini della loro valorizzazione (Figura 3). Di tale realtà urbana lo studio propone indagini quantitative e qualitative e grafici desunti da un database informativo elaborato con l'obiettivo di mettere in luce le relazioni tra dato storico cartografato e attuale assetto territoriale. Partendo dunque dall'idea di voler documentare, attraverso sistemi di rappresentazione digitale, l'evoluzione di spazi urbani consolidati, la scelta del comune di Sanza, in provincia di Salerno, è stata dettata da tre principali motivazioni. La prima, è relativa alla presenza significativa di territori gravati da uso civico ricadenti nell'attuale perimetro comunale. Di fatto, in Campania, tali terreni sono presenti su oltre 200.000 ettari di terreno, gran parte dei quali proprio in provincia di Salerno.

Le aree di uso civico, accertate, si concentrano principalmente nell'area degli Alburni e del Vallo di Diano e il «record» spetta, considerando il già consistente valore per i comuni a maggior incidenza di Acerno e Montesano sulla Marcellana con 5.000 ettari, di Casaletto Spartano con 6.000 ettari, e, infine, all'area urbana del comune di Sanza, che riporta 7.389,09 ettari di terreno gravato

Figura 3 – Il comune di Sanza (SA). Vista panoramica sul centro abitato. Archivio fotografico fondoambiente



da usi civici e rientrante in categoria A, come da verifica demaniale del 1938. Se si tiene in conto che l'estensione del territorio sanzese è di circa 12.800 ettari, si sta discutendo di un territorio a uso civico che incide per circa il 58%. Ricostruire, paradigmaticamente per tale comune, un perimetro, definirne un metodo di individuazione della natura dei terreni variamente destinati ora a reale demanio, ora a uso civico, appare un'esigenza e un supporto utili tanto alla comunità, quanto all'amministrazione, a dirimere questioni di carattere amministrativo.

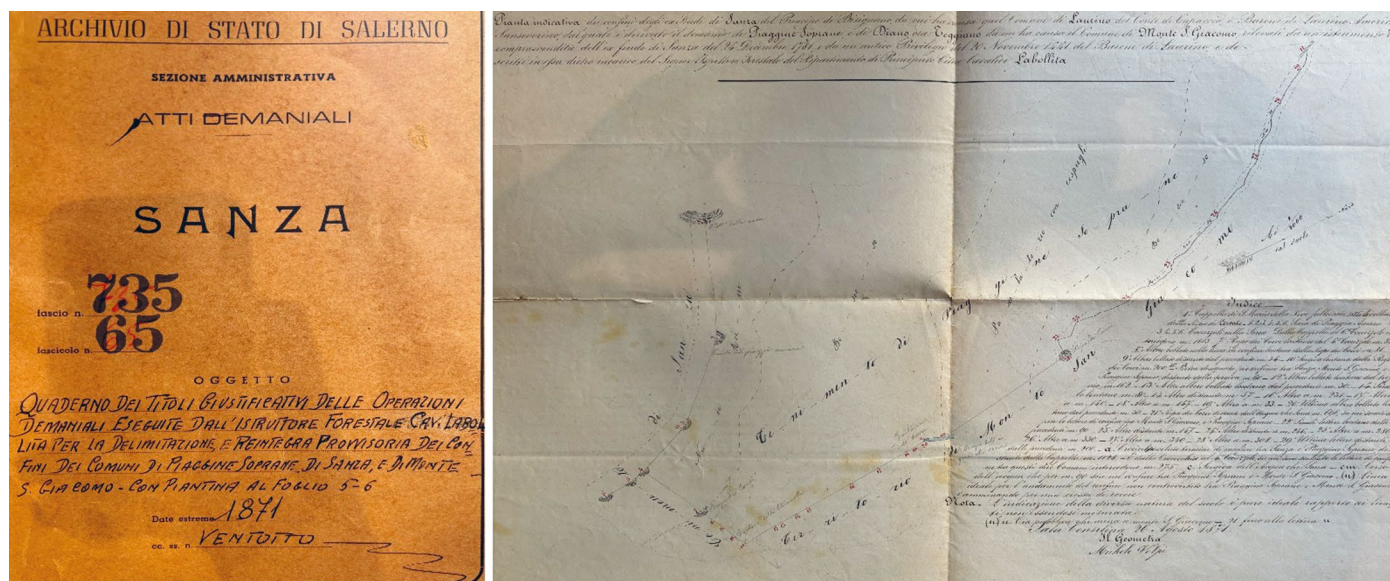
A ciò si aggiunga che, pur senza tralasciare il repertorio iconografico e fotografico, nonché le prese aeree del territorio in esame – disponibili anche in rete e utili per la comprensione dello stato dei terreni a una determinata data – il materiale di base più propriamente adatto alla produzione del sistema informativo su Sanza è costituito, evidentemente, dal patrimonio dei 63 fogli d'impianto catastali in scala 1:1.000 o 1:2.000⁶, derivanti da opera-

zioni di triangolazione eseguite nel 1898 sulla poligonazione e rilevamento prodotti tra 1877 e il 1907, che hanno condotto al disegno di mappa eseguito tra il 1887 e il 1901, sulle quali vennero censiti i terreni a uso civico con l'indicazione della reale ubicazione e la dimensione di tali terreni, e le risorse cartografiche a corredo della verifica demaniale del 1938, successiva quindi all'entrata in vigore della legge del 1927, conservate presso l'Archivio di Stato di Salerno (*Figura 4*) nel fondo "Atti demaniali" con 14 buste (728-742)⁷, oltre alla cospicua presenza dei verbali che comprendono informazioni spesso non riportate graficamente, che pur si protrae oltre il periodo di elaborazione delle catastali di sintesi al '38, arrivando anche agli anni Sessanta del Novecento.

⁷ Per la ricerca storica e lo spoglio cartografico dei documenti conservati presso l'Archivio di Stato di Salerno si ringraziano l'arch. ing. PhD Ermanno Bizzarri, assegnista postdoc in Storia dell'architettura presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Napoli Federico II, e l'arch. Luca Pasquale Marseglia, dottorando in Architettura e Beni Culturali presso la Scuola di Dottorato in Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

⁶ Archivio Cartografico Regione Campania, vedi archiviocartografico.regione.campania.it/ua/fascrc-cta.html (consultato il 12/12/2024).

Figura 4 – A sinistra, il frontespizio del Quaderno dei titoli giustificativi delle operazioni demaniali eseguite dall'Istrutture Forestale nel 1871; a destra, il documento con la pianta indicativa dei confini degli ex Feudi di Sanza del Principe di Prignano. Archivio di Stato di Salerno, Fondo “Atti Demaniali”



Posto che le mappe d'impianto rappresentano la base metrica “più precisa” – dotata peraltro di quelle informazioni definite geo-topografiche per una georeferenziazione più scientificamente coerente da un punto di vista cartografico – di cui si dispone e da cui partire per mettere in luce le condizioni del territorio avvenute dall'anno in cui è stato eseguito il rilievo di campagna catastale, il materiale prodotto negli anni Trenta del Novecento dall'ispettore demaniale fornisce un quadro di sintesi prezioso per rintracciare gli ulteriori frazionamenti, fusioni e modifiche catastali operate dall'Amministrazione. In particolare, alla busta 742 sono conservate una serie di cartografie a corredo della verifica articolate per demani:

- 742-151, tutti i demani di Sanza 1938-1942, in scala 1:10.000 (Figura 5);
- 742-153, Comune di Sanza. 1938-1942. copie e originali dei demani «Valivona-Cervato-Castelluccio e Cornitiello»;
- 742-156, Demanio «Acquasparta», 1938-1942;
- 742-157, Demani «Acquaviva e Castagneto» 1938-1942;
- 742-158, Demanio «Forcella» 1938-1942, questi ultimi, archiviati in fogli e tavole prodotte variamente alla scala 1:2000 e 1:4000, tipiche dell'uso catastale.

Un set di elaborati che, per quanto attiene le cartografie, ha richiesto una valutazione delle procedure di scansione di fogli spesso di grande formato. Difatti, l'acqui-

sizione parziale delle cartografie con scanner a contatto, seppure con una rintracciabile sovrapposizione tra aree adiacenti, rappresenta la strada migliore per una buona qualità e risoluzione dei dati. Ciononostante, tale approccio di acquisizione parziale comporta una maggiore attenzione nella fase di georeferenziazione delle diverse parti per ricostruire digitalmente l'unicum cartografico, in modo da conservare l'attendibilità geometrica delle aree ai margini e contenere le comuni deformazioni.

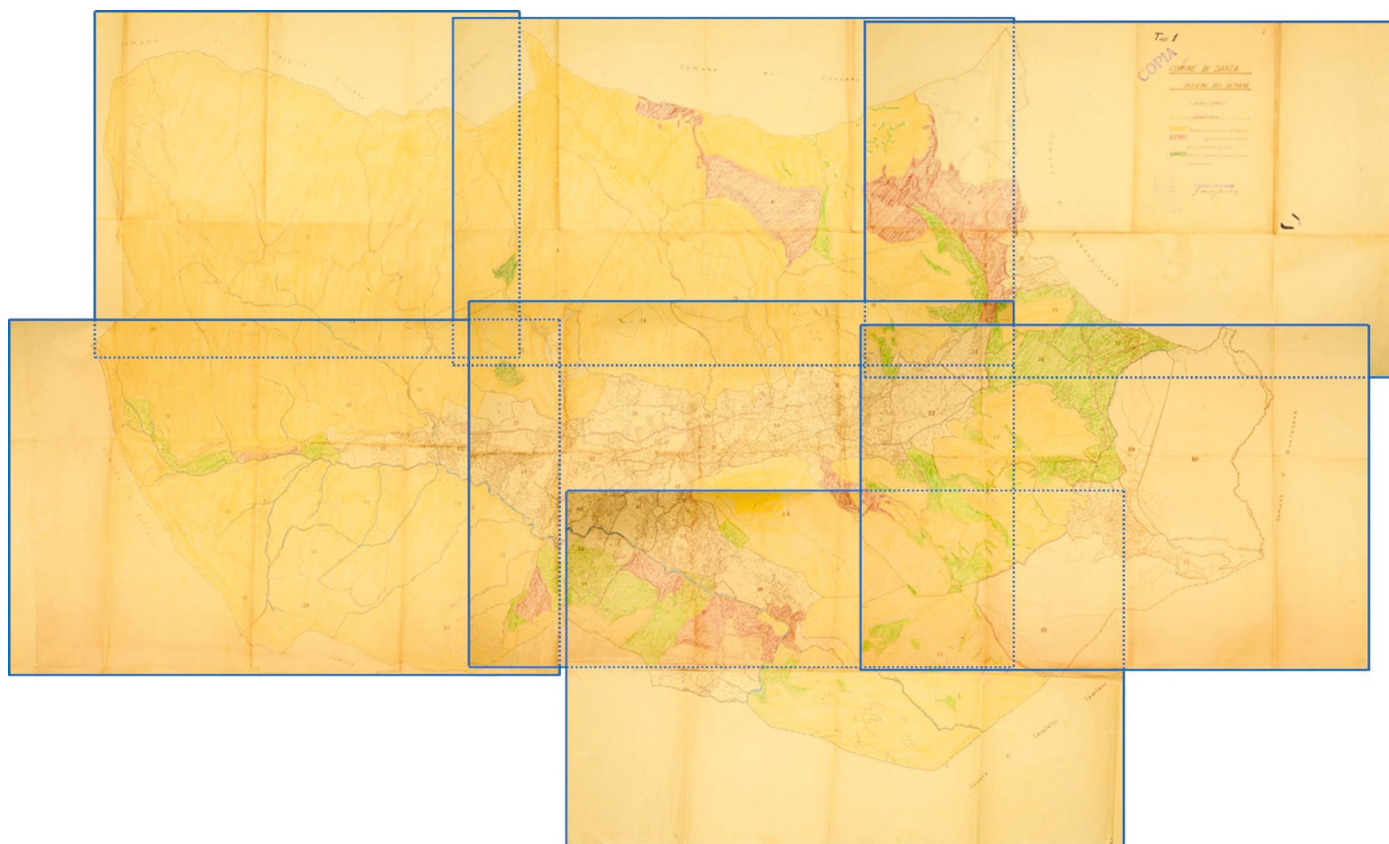
Alla raccolta documentale, organizzata in termini cronologici e tipologici, è seguita una fase interpretativa rigorosa delle destinazioni d'uso dei terreni identificati dalla particella di ciascuna mappa. In particolare, per computare i terreni gravati da uso civico, si è articolata una ricostruzione digitale “a ritroso” a partire dalla più recente cartografica numerico-digitale del Geoportale Cartografico Catastale dell'Agenzia delle Entrate, attestante l'attuale assetto territoriale, quale elemento di riferimento per le necessarie operazioni di georeferenziazione dei singoli elaborati acquisiti⁸.

Per un protocollo di georeferenziazione

L'organizzazione, la georeferenziazione e il confronto dei dati storico-cartografici – rispetto a quanto riportato

⁸ D'Agostino P. (2013), *La rappresentazione dell'ambiente urbanizzato*, CUES, Università di Salerno, Fisciano.

Figura 5 – Quadro di unione della cartografia al 1938 (busta 142) in scala 1:10.000 come esito della digitalizzazione. Archivio di Stato di Salerno, fondo “atti Demaniali”



dalle più recenti cartografie di base – rappresentano alcuni dei passi fondamentali per strutturare un GIS per Sanza volto a ricostruire una mappatura digitale accurata dei terreni gravati da uso civico, verificandone l’ubicazione e la consistenza rispetto a quanto documentato negli atti e nei documenti grafici pregressi acquisiti ed elencati nel paragrafo precedente. documenti grafici pregressi acquisiti ed elencati nel paragrafo precedente.

Per perimetrare compiutamente le aree oggetto di vincolo, la fase di georeferenziazione digitale dei documenti cartografici rappresenta uno strumento prezioso per ordinare più istantanee raster che, anche quando afferenti a sistemi cartografici differenti, permettono di rivelare, attraverso una rigorosa trasformazione di datum e nei limiti di certo margine di approssimazione, la consistenza e le trasformazioni di assetto o mutamento di destinazione d’uso avvenute nel corso del tempo⁹.

⁹ De Filpo M. (2021), “Gli strumenti per la rappresentazione del paesaggio tra tradizione e nuove tecnologie”, in *Configurazioni e trasformazioni. Discorsi sul paesaggio mediato*, Nuova Trauben, Torino, pp. 174-191; Cianci M.G., Calisi D., Botta S. e Molinari M. (2024),

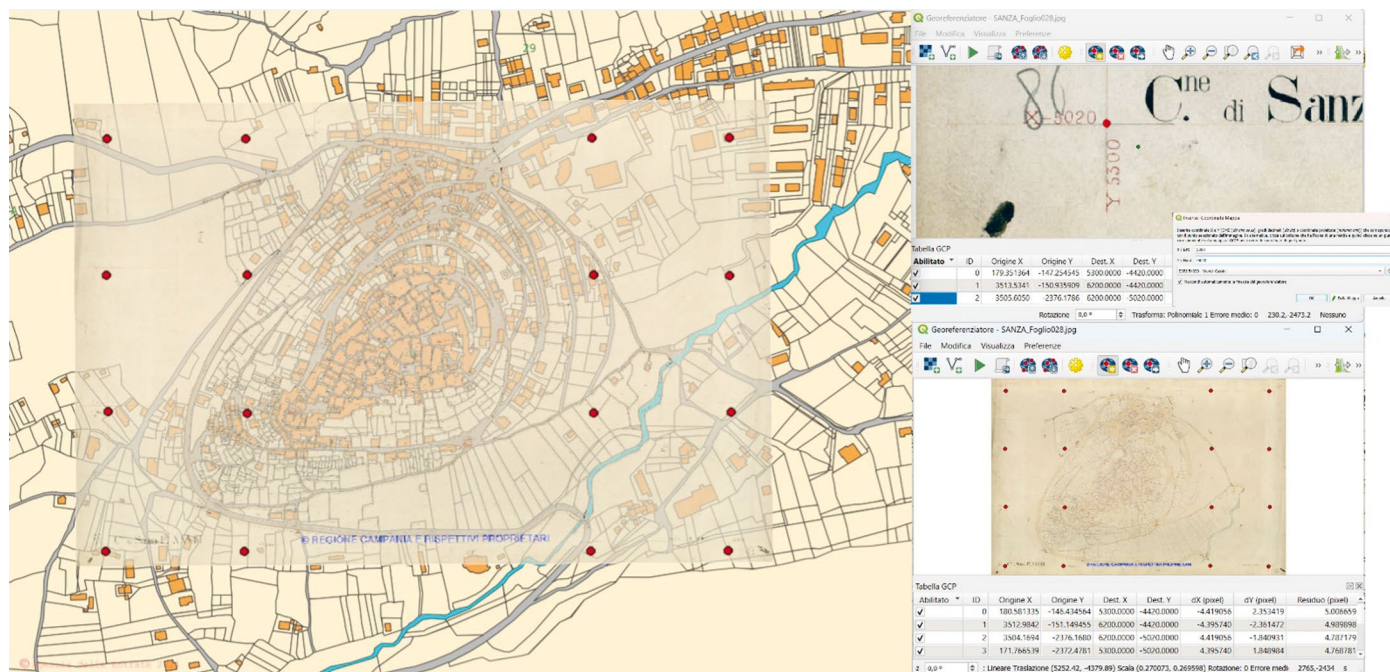
L’arricchimento informativo-digitale è stato eseguito “a ritroso” a partire dai contenuti della cartografia catastale digitale dell’Agenzia delle Entrate il cui dataset, consultabile attraverso Web Map Service (WMS) in scala 1: 2.000 nel Sistema riferimento geodetico ETRF2000 del Sistema di riferimento geodetico europeo ETRS89¹⁰, ha rappresentato un riferimento prezioso per fare opportune valutazioni circa le trasformazioni areali o di uso dei terreni.

Pertanto, per comprendere lo *status quo* dei terreni gravati a uso civico, la georeferenziazione delle risorse cartografiche storiche acquisite è avvenuta attraverso tre passaggi fondamentali: fase di localizzazione di Ground Control Point (GCP) sul raster per i quali si possano determinare accuratamente le coordinate; fase di *best fitting*

“Il GIS come strumento di conoscenza e analisi delle stratificazioni storiche in tessuti urbani scomparsi”, in *Digital Humanities, patrimonio culturale e applicazioni geostoriche*, Labgeo Caraci editore, Roma, pp. 349-361.

¹⁰ Maseroli R. (2013), “Il nuovo sistema di riferimento geodetico nazionale: stato attuale e prospettive future”, in *Bollettino della società italiana di fotogrammetria e topografia*, 1, pp. 67-83.

Figura 6 – La georeferenziazione delle mappe catastali di impianto sulla relativa rappresentazione catastale digitale prodotta dall'Agenzia delle Entrate



e definizione della trasformazione geometrica tra sistema immagine e sistema oggetto di riferimento; fase di *re-sampling*, per applicare ai pixel dell'immagine i parametri di trasformazione calcolati nella fase precedente.

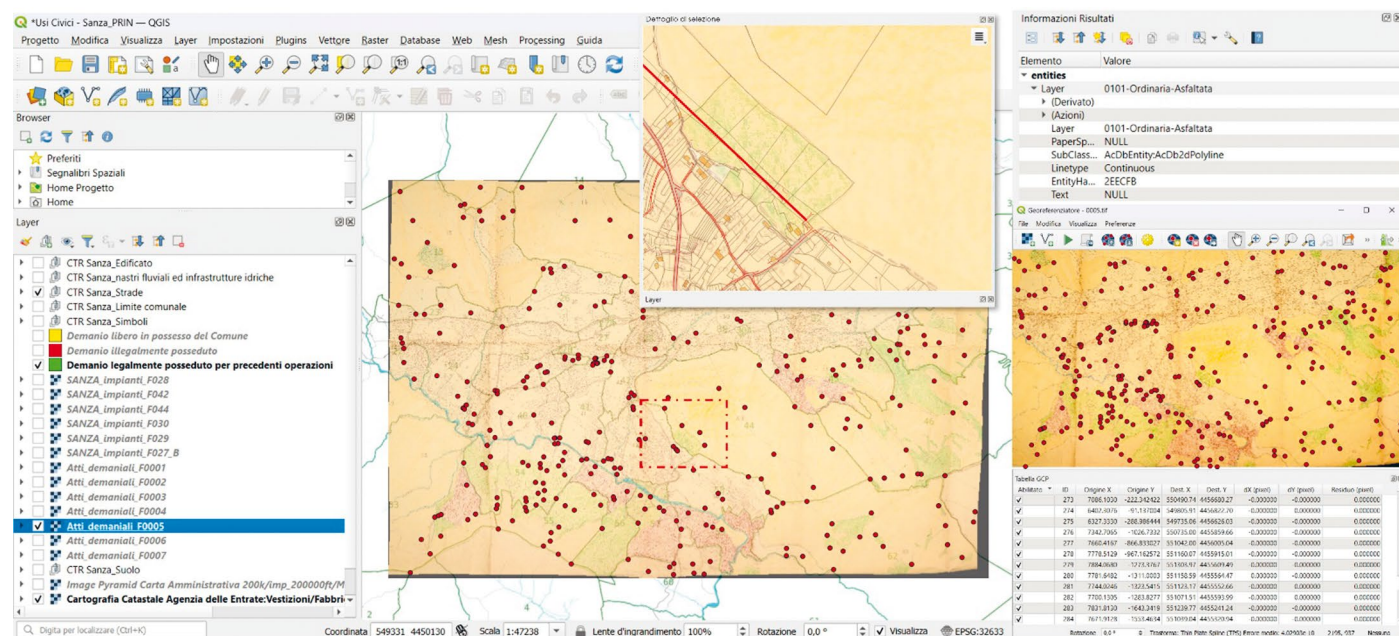
Con riferimento alle mappe catastali d'impianto il procedimento di georeferenziazione dei singoli fogli raster in GIS è favorito dal reticolo parametrico presente che consente di determinare, e quindi compensare, le deformazioni subite dal supporto cartaceo¹¹. Inquadrate nel sistema di rappresentazione Cassini-Soldner, le mappe d'impianto presentano quel sistema di riferimento intrinseco indicato direttamente dalle coordinate Est/Nord riportate sul foglio di mappa in corrispondenza dei 4 crocicchi del reticolo agli angoli di ciascun foglio. Pertanto, la georeferenziazione speditiva può essere attuata individuando come GCP i punti del reticolo noti o determinati per interpolazione lineare. Una volta rilevati almeno «9 punti di controllo in corrispondenza dei crocicchi, uniformemente distribuiti sulla mappa e

ove possibile lungo la sua cornice, o in corrispondenza degli spigoli»¹², è necessario effettuare una rototraslazione a 4 parametri (traslazione Est, traslazione Nord, rotazione, variazione di scala) e ottenere la trasformazione matematica lineare minima ai quadrati, con variazione di scala isotropa (Figura 6). A questo punto è possibile convertire le coordinate nel sistema di rappresentazione UTM-WGS84 (ETRS1989), attraverso “trasformazione euleriana inversa”, e ricollocare le mappe d'impianto nel sistema di riferimento della cartografia catastale digitale dell'Agenzia delle Entrate. Seppure la georeferenziazione del dato catastale d'impianto abbia dimostrato una buona coerenza rispetto a quanto rappresentato nella mappa catastale più recente, dovuta forse al fatto che la seconda rappresenta un derivato ridotto in scala della prima, si evidenziano alcune discrepanze geometriche legate alla possibile deformazione delle carte e quindi del reticolo parametrico che comporta un leggero disorientamento, errore angolare, rispetto al nord cartografico. Difatti studi recenti evidenziano residui delle trasformazioni più bassi, al di sotto dell'errore

¹¹ Zonetti F. (2017), “Mappe d'impianto catastale, una risorsa storico-cartografica georeferenzata”, in *Il progetto del territorio nelle fonti d'archivio*, Labgeo Caraci editore, Roma, pp. 151-163; Sferlazza E. (2003), “L'uso della cartografia catastale in formato raster in un data base cartografico ‘multiscala’”, in *L'informazione Territoriale e la dimensione tempo*, Atti della 7a Conferenza Nazionale ASITA (Verona, 28-31 ottobre 2003), Artestampa, Galliate Lombardo..

¹² Direttiva 27/05/2008 dell'ex Agenzia del Territorio, Direzione Centrale Cartografia Catasto, recante “Disposizioni operative in materia di fornitura delle mappe catastali d'impianto per le attività di acquisizione in formato digitale”, vedi www.geototus.altervista.org/normativa/2008/Disposizione-Operativa-Prot-39391-27-05-2008.pdf (consultato il 10/12/2024).

Figura 7 – Esito della georeferenziazione dell'area semi-urbanizzata della carta 1:10.000 del 1938. Evidenza della distribuzione dei punti omologhi (GCP) con individuazione delle aree perimetrare a uso demaniale e a uso civico. In sovrapposizione, una esemplificazione di interrogazione tra contenuto vettoriale della Carta Tecnica Regionale e l'immagine georeferita



di graficismo e del limite di tolleranza¹³, in un approccio di *rubersheeting* polinomiale rispetto a quello lineare¹⁴. Pertanto, per raffinare la georeferenziazione dei singoli fogli è stata condotta un'ulteriore trasformazione polinomiale del primo ordine attraverso "punti ricorrenti" per informare e comprendere in modo più compiuto gli ambiti di indagine in esame. Un approccio trasformativo adattivo che appare necessario soprattutto quando le carte non riportano i reticoli chilometrici in sovrapposizione ai componenti grafici. È il caso delle cartografie a corredo della verifica demaniale del 1938 per le quali la fase interpretativa di quei confini particellari rimasti invariati nel tempo diventa fondamentale per individuare quei punti di controllo attraverso cui condurre la georeferenziazione dei relativi fogli.

In particolare, sono stati individuati punti di controllo quali validi punti a terra, visibili e riconoscibili rispetto al riferimento della cartografia dell'Agenzia delle Entrate, le intersezioni tra confini di particelle che non hanno subito trasformazioni nel corso del tempo. Anche la scelta del metodo e dell'algoritmo di trasformazione geome-

trica più adatto incide sulla qualità metrica dei dati a valle del processo di georeferenziazione. La mancanza di coordinate negli elaborati cartografici del 38', nonché la deformazione dei fogli acquisiti, ha suggerito il processo di trasformazione, di tipo non rigido *Thin Plate Spline* (TPS), in modo da ottenere il migliore *resampling*, seppure adattivo, usando polinomi multipli locali per far corrispondere i GCP specificati (Figura 7). L'esito è una nuova immagine che evidenzia delle incongruenze e delle differenze nelle geometrie rappresentate con un grado di imprecisione che aumenta nelle aree di minore parcelizzazione per le quali non è stato possibile individuazione un numero sufficiente di punti omologhi di controllo.

Ciononostante, nei limiti di attendibilità metrica, il procedimento rappresenta il miglior compromesso per rileggere la collocazione e le trasformazioni delle aree a uso civico. Tuttavia, dal confronto con la Carta Tecnica Regionale del 2004-05 si evidenziano maggiori e sensibili incongruenze, pur prevedibili per la destinazione diversa e la natura stessa di una carta che, come accennato in precedenza, è tra quelle che non tendono a preservare il dato areale quanto piuttosto le informazioni angolari e lineari nei rapporti tra le parti cartografate e, pertanto, mai pienamente sovrapponibile all'esito, anche georiferito, di una cartografia catastale. Incongruenze che incidono nella fase di vettorializzazione e tematizzazione delle sequenze diacroniche; una vettorializzazione che, peral-

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Botta L., Pepe M. e Prezioso G. (2016), "Verifica della congruenza geometrica tra le mappe di impianto catastali e l'attuale formato vettoriale", in *Bollettino della società italiana di fotogrammetria e topografia*, 3, pp. 17-22.

tro, deve anche tenere conto della discrezionalità nella scelta dei tratti nella variazione degli spessori delle linee rappresentate sul supporto raster che possono accrescere l'imprecisione nella valutazione dell'effettiva perimetrazione di un'area a uso civico. Ciononostante, l'indagine diacronica costituisce uno strumento di indagine fondamentale nel ricostruire l'evoluzione storica dei terreni e individuare occupazioni a titolo illegittimo o usi impropri di terreni appartenenti al demanio civico.

Conclusioni e sviluppi futuri

La stima di trasformazioni tra sistemi di riferimento è uno dei punti cruciali nelle applicazioni cartografiche. Sebbene in questi ultimi anni si sia fatta una sostanziale chiarezza teorica su questa problematica, permangono alcune incertezze di carattere più propriamente pratico relative alle metodologie di applicazione di queste trasformazioni.

Nel caso studio analizzato il problema è stato risolto attraverso un'attenta valutazione dei sistemi di rappresentazione cartografici, se noti, o attraverso un'attenta analisi dei punti di appoggio che non potevano che essere individuati alle intersezioni tra confini di particelle che non hanno subito trasformazioni nel corso del tempo o i quegli elementi antropici rappresentati ora sulla carta di base, ora su quella da georeferire. Ne discende una forte attendibilità per quelle aree in cui prevale una maggiore parcellizzazione del territorio, meno per quelle prive di un sufficiente numero di punti di controllo. Proprio questa condizione è stata poi alla base della necessità di utilizzare trasformazioni polinomiali che restituiscono minori errori di disallineamento tra i punti vettoriali e i relativi omologhi sul raster da rettificare. Un'operazione che resta accettabile quando la necessità è, come nel caso in discussione, ricostruire qualitativamente l'assetto posizionale globale delle aree a uso civico. Un processo che, seppure *in fieri* per una definizione precisa dei confini delle particelle a uso civico, potrà essere integrato con le ulteriori acquisizioni e rilevamenti, specie per risolvere quei casi ove siano presenti le cosiddette "zone a perimetro aperto", ossia quelle zone caratterizzate da criticità nel contenuto metrico e nell'inquadramento geodetico-cartografico, per le quali le differenze geometriche tra il contenuto delle mappe nelle zone corrispondenti può essere così significativamente diverso da rendere difficilmente utilizzabili gli algoritmi per l'identificazione automatica delle corrispondenze.

Va da sé che un approfondimento documentale e una ulteriore verifica demaniale – anche attraverso nuovi rile-

vamenti topografici, destinati alla produzione di aggiornamenti cartografici in aggiunta e non in sostituzione della già presente rappresentazione sull'impianto catastale – non esclude la possibilità di recuperare informazioni al momento lacunose e che possano indirizzare a completare la conoscenza di informazioni sull'estensione e su altri caratteri dei territori gravati da usi civici.

Usi civici e aree interne, possibilità di mutuo soccorso. Il paesaggio dell'Alta Irpinia e il patrimonio boschivo tra Aquilonia e Monteverde

di Angela D'Agostino¹

Inquadramento del tema

Da vari decenni, il territorio italiano presenta grandi divari, relativi allo sviluppo economico e sociale, evidenti soprattutto dal confronto tra le grandi aree metropolitane e le così dette aree interne.

Risale ormai a più di dieci anni fa la legge di stabilità che ha destinato 90 milioni di euro alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, risorse integrate dalla legge di stabilità 2015 con ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017 e, poi, dalla legge di stabilità 2016 di ulteriori 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018. Inoltre, con la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017, art. 1, commi 895-896) la Strategia per le Aree interne è stata ulteriormente finanziata nella misura di complessivi 91,2 milioni, di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e 31,18 milioni per il 2021².

Obiettivo della Strategia è quello di contrastare il fenomeno di spopolamento che caratterizza una porzione significativa del Paese (circa il 60% del territorio nazionale), che corrisponde in larga parte ai territori montani di Alpi ed Appennini, ma non solo.

Nella prima SNAI 2014-2020 sono state individuate 72 aree interne in cui ricadono 1060 comuni italiani in cui avviare progetti per assicurare a tutti da un lato il pieno accesso ai diritti essenziali di cittadinanza (trasporto pubblico locale, istruzione e servizi sociosanitari che costituiscono gli indicatori per la perimetrazione delle aree), dall'altro, lo sviluppo economico, il miglioramento e la manutenzione del territorio stesso.

La strategia è stata confermata anche per il periodo 2021-2027, con la previsione di ulteriori nuove 56 aree

interne e la conferma di 67 delle 72 aree individuate precedentemente.

Alle aree interne sono destinate le risorse del bilancio dello Stato tenendo conto delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione.

I numeri sembrerebbero confortanti, ma a oggi è piuttosto complesso ricostruire un quadro di quanto realizzato e di quanto previsto e programmato per il prossimo futuro. Inoltre, la gran parte degli interventi realizzati o previsti rispondono a progettualità locali (cosa che a dire il vero è insita nel sistema delle procedure di finanziamento) che quasi mai sono in grado di innescare processi trasformativi più ampi, bensì riescono solo ad apportare piccole variazioni degli indicatori secondo i quali i territori italiani vengono perimetrati ed "etichettati". Sono pochi, dunque, i casi in cui gli interventi si configurano come davvero aggiornati e strategici e volti a supportare lo sviluppo di aree vaste reinterpretando e valorizzando i caratteri peculiari del paesaggio italiano.

Per quanto concerne la Campania, nel report della Regione sullo stato di attuazione della SNAI al 31 dicembre 2022 si legge:

Le strategie d'area degli APQ (Accordo Programma Quadro) perfezionati al 31 dicembre 2022 hanno evidenziato la necessità del rafforzamento dell'identità culturale e del senso di appartenenza dei residenti, pertanto, gran parte degli interventi sono stati finalizzati allo sviluppo locale, al potenziamento dei sistemi produttivi e del turismo. In particolare, nell'Area Alta Irpinia sono state impegnate molte risorse nei settori agricolo e sanitario, nell'Area Vallo di Diano l'impegno maggiore è dedicato al settore dell'istruzione mentre nelle Aree Cilento interno e Tammaro Titerno sono previsti numerosi interventi nella Sanità. Tutte le strategie dedicano inoltre risorse per il potenziamento dei servizi digitali e della mobilità (sia interna che esterna)³.

¹ Professore associato di Composizione Architettonica e Urbana, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Architettura.

² www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/.

³ Report redatto dall'Ufficio Speciale per il Federalismo/Politiche di Sviluppo delle Aree Interne Regione Campania e ATI Consip, dicembre 2022, p. 6.

Figura 1 – La valle del fiume Ofanto alle pendici dei boschi di Sassano e Pietrapalomba. Paralleli al fiume corrono il tracciato della ferrovia Avellino Rocchetta a sinistra e il tracciato della SS401 a destra



Fonte: Immagine da drone 2020 di Marco Facchini già funzionario tecnico DiARC UNINA

E ancora, nel capitolo della dotazione finanziaria è riportato che

Le risorse disponibili per l'attuazione dei 4 APQ sottoscritti al 31 dicembre 2022 ammontano a oltre 85 milioni di euro cui vanno aggiunti (*ex* 4, c. 2, D.L 120/2021) 2,21 milioni per gli interventi finalizzati alla prevenzione degli incendi boschivi nelle aree interne⁴.

Rispetto al quadro generale sinteticamente descritto e al tema del presente contributo, va detto che la questione delle Aree Interne va necessariamente letta in relazione alle specificità del paesaggio italiano in tutte le sue articolazioni, da nord a sud, da costa a costa. E, in par-

ticolare, in questa sede ci si riferisce al paesaggio delle aree interne campane appenniniche, quelle cioè geograficamente ricadenti nell'entroterra della regione e caratterizzate da una cospicua presenza di un patrimonio boschivo e forestale.

Dopo la Sardegna e la Calabria, la Campania è la regione del Sud con la più elevata superficie forestale e quella con la più alta percentuale (il 30%) di territorio interessato dalla presenza di parchi e riserve nazionali e regionali. Una porzione importante della superficie boscata demaniale, pari a 5.500 ettari ripartita tra 10 grandi foreste, è gestita dalla Regione Campania (Introduzione al dossier edito dall'Assessorato Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca della Regione Campania nel 2011, proclamato dall'ONU anno internazionale delle foreste, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo rurale nell'am-

⁴ Ivi, p. 7.

Figura 2 – Il borgo di Monteverde visto da Aquilonia. Sulla sinistra dell’abitato il castello longobardo



Fonte: immagine da drone 2020 di Marco Facchini già funzionario tecnico DiARC UNINA

bito del Programma di Sviluppo Rurale PSR Campania 2007/2013 Misura 331).

Quasi mai, però, questo ingente patrimonio è oggetto di progetti e politiche relativi ai finanziamenti sopracitati mentre è stato e continua a essere spesso soggetto a diritti di godimento per usi civici da un lato, e a pratiche di depauperamento o depredamento dall’altro.

Il caso di studio

Da quanto detto, dunque, la Strategia Nazionale per le Aree Interne viene a valle di un dibattito politico, culturale, sociale ed economico che riconosce la necessità di interventi a favore de “l’altra Italia”. Un’Italia che,

se manchevole dei servizi essenziali, è invece ricca di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, ecc.), materiali (antichi borghi, architetture rurali, beni archeologici, santuari, ecc.) e culturali (tradizioni, piccoli musei, centri di mestiere, ecc.). Per questa parte di territorio, la SNAI propone un modello che mira a una sorta di autosufficienza condivisa, generata a partire da una sinergia territoriale tra comuni che sono chiamati a rinunciare alla propria autonomia locale in nome del “bene comune”. L’Area Interna Alta Irpinia è la più interna, in termini di posizione nei confini regionali. Il protocollo è stato sottoscritto da 25 comuni: Bagnoli Irpino, Calabritto, Caposele, Cassano Irpino, Castelfranci, Montella, Nusco, Senerchia (del Sistema Territoriale di Sviluppo Terminio Cervialto a

Figura 3 – La diga e il lago di San Pietro



Fonte: Immagine da drone 2020 di Marco Facchini già funzionario tecnico DiARC UNINA

dominante naturalistica), Andretta, Aquilonia, Bisaccia, Cairano, Calitri, Conza della Campania, Guardia Lombardi, Lacedonia, Lioni, Monteverde, Morra De Sanctis, Rocca San Felice, Sant'Andrea di Conza, Sant'Angelo dei Lombardi, Teora, Torella dei Lombardi, Villamaina (del Sistema Territoriale di Sviluppo Alta Irpinia a dominante rurale manifatturiera). Con il protocollo si è costituito, dunque, un organismo decisionale, denominato “Città dell’Alta Irpinia”, cui è affidata la rappresentanza dell’area progettuale nei confronti della Regione Campania e del Comitato Nazionale per le Aree Interne. Si tratta di un processo da interpretare in relazione a una complessità di altri fattori: la conformazione dei territori e i tipi di paesaggi, le tradizioni, le culture, le risorse, un diffuso patrimonio testimonianza di storie e costruzioni, e altri ancora.

Quello dell’Italia interna irpina è un paesaggio di piccoli paesi ma anche di costruzioni altre che ne hanno segnato, e ne continuano a segnare, l’immagine, i caratteri, il modo di abitare: dalle opere di bonifica alla parcellizzazione dei suoli in relazione a progetti di riforme fondiarie, dalle ri-costruzioni puntuali di centri abitati a seguito di eventi calamitosi alle opere di infrastrutturazione.

Per quanto concerne terreni agricoli e patrimonio forestale, risale al 1933 il R.D. n. 215 che assegna importanti funzioni agli enti di riforma fondiaria che riguardano non solo le proprietà dei suoli e i vincoli di indivisibilità, ma anche opere di trasformazione di minore consistenza – connesse all’adattamento dei terreni – accanto a opere di maggior rilevanza come quelle di bonifica di vaste porzioni del territorio nazionale.

La divisione e redistribuzione dei terreni giungerà

Figura 4 – I “Casoni” nella parte sommitale del bosco di Pietrapalomba



Fonte: Immagine da drone 2020 di Marco Facchini già funzionario tecnico DiARC UNINA

fino al termine della Seconda guerra mondiale quando con i decreti Gullo del 1944 e 1945 si autorizzò la redistribuzione di terre pubbliche e l’occupazione di terre non coltivate da parte di contadini. I comuni dell’Alta Irpinia maggiormente interessati da queste disposizioni furono Lacedonia, Bisaccia, Monteverde e Aquilonia.

Di questi, tutti confinanti tra loro nella parte più orientale della regione e tutti investiti dai disastrosi effetti del terremoto del Vulture del 1930 prima, e del 1980 poi, Aquilonia e Monteverde, insieme a Calitri (a ovest di Aquilonia) presentano un territorio comunale che si estende dai rilievi più interni su cui sorgono i centri abitati, sino alla Valle del fiume Ofanto. Ed è proprio questa porzione di territorio quella caratterizzata da un cospicuo patrimonio boschivo.

In particolare, Aquilonia è stata terra di riforme e dun-

que di un progetto di ristrutturazione del paesaggio agricolo e boschivo⁵ oltre a essere caratterizzata dalla presenza di opere infrastrutturali che ne hanno segnato il paesaggio e orientato le trasformazioni⁶.

Rispetto a questo ultimo dato, se da un lato le risorse d’acqua e le antiche strade – di conquista prima e legate ad agricoltura e pastorizia poi – hanno determinato le condizioni per l’insediamento dell’uomo nei territori interni, dall’altro l’implementazione dell’infrastrutturazione ne ha determinato possibilità di sviluppo.

⁵ Ianneci D. (1999), *Aquilonia. Questione demaniale e lotte contadine 1860-1960*, Edizioni Gutenberg, Lancusi.

⁶ Bellomo M. e D’Agostino A. (2021), *Sfide e temi tra tecnologie innovative e network di paesaggi. Apprendere da Aquilonia*, Altralinea, Firenze.

Figura 5 – L’altopiano di Aquilonia. Sullo sfondo il parco eolico



Fonte: Immagine da drone 2020 di Marco Facchini già funzionario tecnico DiARC UNINA

Ci si riferisce, nello specifico, a un processo di infrastrutturazione che, sia pur con un tempo molto più lento di quello che ha segnato lo sviluppo delle grandi città, è stato condotto anche nell’Italia interna. Alla rete delle strade provinciali e statali che nel corso dei secoli si sono realizzate per attraversare l’Italia, si sono aggiunte autostrade e ferrovie. Per quanto concerne la rete ferroviaria, a circa un secolo dalla costruzione di una fitta rete di strade ferrate di scala regionale, rispondente a un progetto di sviluppo sociale, economico e politico per l’Italia, c’è stato un cambio di rotta: l’alta velocità ha accorciato le distanze ma ha investito sulle connessioni veloci tra le grandi città. Così, oggi, si registra un cambio di passo, un’interruzione nella linearità di un processo.

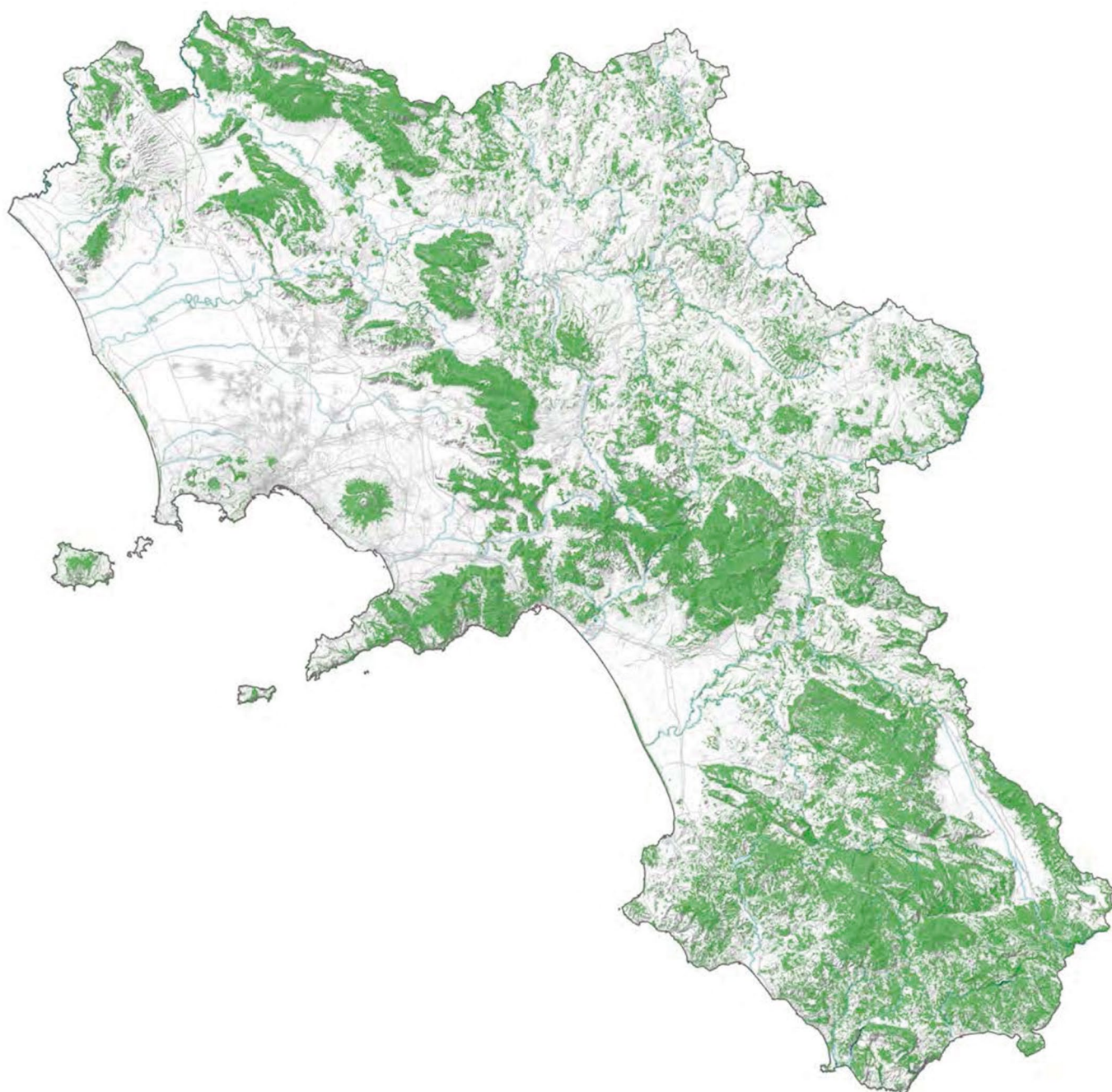
La progressiva dismissione delle ferrovie dell’Italia minore ha accelerato e ha contribuito all’isolamento

e allo spopolamento dei piccoli centri e al contempo ha lasciato chilometri di binari, ponti, viadotti, gallerie, stazioni, inutilizzati: un patrimonio di opere d’arte in grandissima parte abbandonato. C’è da dire, in compenso, che contestualmente all’avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne e di tutta un’altra serie di processi e iniziative che hanno rivolto lo sguardo all’altra Italia, all’Italia marginale, si sta guardando ai sistemi infrastrutturali di queste aree del paese per ripensarne il destino in relazione alla messa in valore dei caratteri del paesaggio e delle risorse dei territori che attraversano.

Nella parte di Irpinia oggetto di studio del presente contributo, la ferrovia Avellino Rocchetta, realizzata tra il 1888 e il 1895 e dismessa nel 2010⁷, si svilup-

⁷ Pane A. (2008), “Alle origini dell’ingegneria ferroviaria in Cam-

Figura 6 – Preliminare Piano Paesaggistico Campania. Tavola GD22_g Boschi (lettera g). All'estremità orientale della Campania nella provincia di Avellino sono evidenziate le aree boschive di Zampaglione, Sassano e Pietrapalomba



pa con un tracciato lungo 120 km che, partendo dalla stazione di Avellino, costituiva un importante collegamento tra la provincia campana e un considerevole nu-

pania: la costruzione della linea Avellino-Ponte S. Venere (1888-1895) e gli attuali problemi di conservazione”, in D’Agostino S. (a cura di), *Storia dell’Ingegneria*, Atti del 2 Convegno Nazionale (Napoli, 7-9 aprile 2008), Cuzzolin, Napoli.

mero di piccoli centri. Nel suo lungo percorso la strada ferrata attraversa le valli di tre fiumi – il Sabato, il Calore e l’Ofanto – superando notevoli asperità geografiche con un gran numero di ponti, viadotti e gallerie che la connotano come opera di particolare rilievo tra quelle dell’ingegneria del tempo. In particolare, nel tratto che attraversa la valle dell’Ofanto, la ferrovia segue il corso del fiume e ai tempi dell’esercizio serviva una

serie di paesi attraverso un sistema di strade che dalle stazioni, tra cui quella di Aquilonia, risalivano lungo i versanti meridionale e settentrionale dei rilievi per raggiungere i centri abitati.

Per la ferrovia Avellino-Rocchetta nel 2015 la Regione Campania ha firmato un accordo con la Fondazione FS per la riattivazione della linea a fini turistici. Il progetto, denominato “Irpinia Express”, si definisce parallelamente all’impegno dell’Associazione “InLocoMotivi” per far rientrare la ferrovia irpina nelle 18 tratte della prima legge italiana sulle ferrovie turistiche. L’Associazione da alcuni anni si è resa promotrice di riaperture occasionali di brevi tratte del percorso in relazione allo svolgimento di sagre ed eventi – tra cui lo Sponz Festival – e ha puntato su una tematizzazione delle riaperture individuando legami specifici con il paesaggio: dai vini del Taurasi e del Fiano alle castagne di Montella. Nuove occasioni per percorrere i binari di quello che è stato rinominato “Il Treno Irpino del Paesaggio” incentivano, dunque, possibilità di sviluppo del territorio, e aprono a inedite visioni di paesaggi.

Proseguendo in una descrizione delle opere di infrastrutturazione di questo territorio, non si può non fare riferimento ad altri importanti interventi che ne hanno modificato caratteri ed equilibri territoriali.

Ben due laghi artificiali – generati dalla costruzione di possenti dighe per gestire l’irrigazione dei campi agricoli – ricadono nell’area oggetto di studio: il Lago di Conza e il Lago di San Pietro. Il primo a ovest di Calitri, il secondo tra Aquilonia e Monteverde.

Il paesaggio intorno ai laghi è cambiato in relazione alla presenza di acqua. Circondato da campi agricoli e pascoli, il lago di Conza è divenuto area di sosta di uccelli migratori e dal 1992 è un’oasi gestita dal WWF. Analogamente, l’ambiente naturale intorno al lago di San Pietro è oggi caratterizzato da boschi igrofili oltre che dagli antichi boschi di querce. Per alcuni anni il lago di San Pietro è stato un attrattore per gli spettacoli dell’acqua che i comuni di Aquilonia, Lacedonia, Monteverde e Bisaccia (in accordo con l’Agenzia del Demanio di Napoli, la Regione Campania, la Comunità Montana Alta Irpinia) avrebbero in animo di riprendere nell’ambito di un progetto condiviso per il riconoscimento del parco del bosco di San Pietro come oasi per il turismo ecologico.

Dal punto di vista dell’accessibilità, il lago di Conza è costeggiato dalla principale strada di accesso all’entroterra (la statale 7-bis), dal tracciato della ferrovia Avellino Rocchetta ed è molto prossimo all’abitato di Conza nuova e al Parco Archeologico di Conza vecchia; il lago di San Pietro, invece, è molto più defilato rispetto ai flus-

si di percorrenza di questa parte di Irpinia: la strada che da ovest raggiunge e attraversa la cittadina di Aquilonia (la SP51) per proseguire a nord-est, verso il lago di San Pietro, è una diramazione della strada statale SS399 che, oltrepassato il lago, giunge a Monteverde da nord attraversando un fitto paesaggio boschivo.

Il centro abitato di Aquilonia si colloca, dunque, nella parte di territorio comunale di altopiano che a nord guarda verso gli impianti FER (che negli ultimi anni sono stati installati numerosi) e a sud guarda il paesaggio agricolo e boschivo digradante verso la valle dell’Ofanto.

Rispetto all’orientamento in direzione est-ovest dell’impianto urbano posto a una quota di circa 750 m slm, il confine comunale di Aquilonia si estende verso sud-est fino alla valle dell’Ofanto – a circa 350 mslm – includendo la vastissima porzione di territorio punteggiata da architetture rurali, masserie e poche case. Qui, l’unica strada che dalla fine dell’abitato a est raggiunge la valle è oggi poco percorsa ma un tempo costituiva la via di accesso alla cittadina dalla stazione Aquilonia della linea ferroviaria Avellino-Rocchetta Sant’Antonio.

Analoga condizione si riscontra per il comune di Monteverde dove il borgo storico si sviluppa intorno al castello di origini longobarde nella parte più alta a 740 m slm, mentre la parte a sud del territorio comunale digrada attraversata dalla SP155 che raggiunge la valle dell’Ofanto e quindi i binari della ferrovia dove sorgeva anche per Monteverde l’omonima stazione.

Le strade a sud dei centri di Aquilonia e Monteverde, un tempo percorsi privilegiati di accesso, si snodano tra campi agricoli, boschi e foreste: il bosco di Sassano e il bosco di Pietrapalomba nel comune di Aquilonia; la foresta Mezzana nel comune di Monteverde.

Si conferma, dunque, quanto anticipato in apertura: i piccoli centri oggetto di prevalente attenzione e ricaduta di strategie, progetti e politiche di SNAI e PNRR costituiscono solo una piccola parte di territori dell’Italia interna in cui risorse e valori paesaggistici, culturali e ambientali sono dominanti e in cui le trasformazioni degli ultimi due secoli si sono basate sulla contrattazione tra mantenimento di uno status originario legato a un’economia agricola e pastorale e interventi di grandi infrastrutture. A oggi, il fenomeno dello spopolamento e spesso dello stato di degrado e abbandono dei territori richiede uno sguardo più ampio che a partire da azioni dal basso che coinvolgano le comunità si orienti maggiormente alla valorizzazione dei beni comuni.

Elementi e caratteri del paesaggio tra risorse e valori delle comunità locali e gestione sovraordinata dei territori

A proposito della relazione tra la conformazione geografica della Campania e le sue aree protette, nella tavola 2 “Natura 2000: Aree SIC e ZPS Dir. 92/43/CEE e 79/409/CEE” del “Piano Regionale Attività Estrattive” del 2006 l’area del lago di San Pietro e tutta l’area meridionale del comune di Aquilonia in continuità con il Bosco di Zampaglione di Calitri vengono indicate come Siti di importanza comunitaria; e nel documento Preliminare del Piano Paesaggistico Regionale della Campania, dal paragrafo dedicato agli usi civici del capitolo sui beni paesaggistici si evince che i comuni di Aquilonia e Monteverde (entrambi nella provincia di Avellino) sono gravati da usi civici per la categoria bosco e pascoli perenni. Si tratta di aree boschive che dalla valle dell’Ofanto si estendono verso nord ovest valicando i confini comunali.

L’area boschiva più interna della Regione, al confine con la Puglia, è quella della Foresta Mezzana (nel comune di Monteverde) raggiungibile dall’uscita Candela dell’autostrada A16. Ha una estensione di 350 ettari e si sviluppa con un’escursione altimetrica di 250/500 m slm con una forma trapezoidale che dal centro storico di Monteverde digrada verso la valle del fiume Ofanto lungo cui si sviluppano macchie di Salici e Pioppi.

Le specie arboree che coesistono nella Foresta sono la Quercia, l’Acero e il Carpino che si affiancano a Pini marittimi e Cipressi impiantati con i rimboschimenti di conifere e di Eucalipti avviati negli anni Sessanta del secolo scorso. La Foresta è habitat vitale per cinghiali, tassi, volpi e lepri ma anche per molte specie di volatili: cormorano, aironi, martin pescatore, falchi, sparvieri e poiane; il sottobosco è ricco di ginestre, ginepri e altri arbusti della macchia mediterranea.

I boschi di Aquilonia presentano Ceduo Matricinato a prevalenza di Cerro. I boschi di caccia ai tempi di Federico II di Svevia iniziano a cedere il passo ai terreni agricoli già con gli Angioini e poi più rapidamente sotto la signoria dei Caracciolo già Conti di Sant’Angelo dei Lombardi nei primi anni del 1400⁸. I boschi di Castiglione, Sassano, Pietrapalomba e Monticchio (quest’ultimo a sud est dalla valle fluviale) sono ancora fittissimi ed estesi al tempo del brigantaggio alla fine del Settecento e ancora oggi⁹. Inoltre, nelle aree boschive si ritrovano manufatti a volte anche di particolare rilievo: casini, mulini, chiese rupestri ecc.

⁸ www.comune.aquilonia.av.it/.

⁹ Ianneci D. (1999), *Aquilonia. Questione demaniale e lotte contadine 1860-1960*, cit.

È il caso, ad esempio, dei cosiddetti “Casoni” nella parte sommitale del bosco di Pietrapalomba forse di epoca federiciana. Dalla delibera della Giunta Comunale 82 del 03-10-2008 si evince che con delibere di C.C. n. 43/96 e n. 32/97 fu approvato il Regolamento comunale per la concessione del fitto erbaggio dei pascoli di proprietà del Comune e che, a seguito di asta pubblica, dei privati risultarono assegnatari del pascipascolo di aree del bosco di Pietrapalomba per un periodo limitato di tempo. Ancora nella stessa delibera si legge che con delibera della G.C. n. 7 del 20.02.2006 venivano concessi agli stessi privati, in comodato d’uso gratuito, i casoni ristrutturati dal comune con fondi POR. Rispetto a questi antefatti, la delibera della Giunta Comunale 82 del 03-10-2008 si riferisce all’apertura di un contenzioso tra il comune di Aquilonia e i suddetti privati in merito al prolungamento tacito e indebito dell’uso delle aree boschive e dei casoni. Inoltre, da un sopralluogo di chi scrive del 2020, si è constatato lo stato di abbandono dei casoni oltre che la necessità di percorrenza di una strada sterrata con forte pendenza per raggiungerli¹⁰.

L’esempio appena riportato è solo uno dei tanti che si registrano nei territori delle aree interne dove, a fronte di politiche e strategie in atto, continuano a restare non considerati, o per meglio dire esclusi, patrimoni non solo naturali ma architettonici legati a storie e culture locali di eccezionale valore.

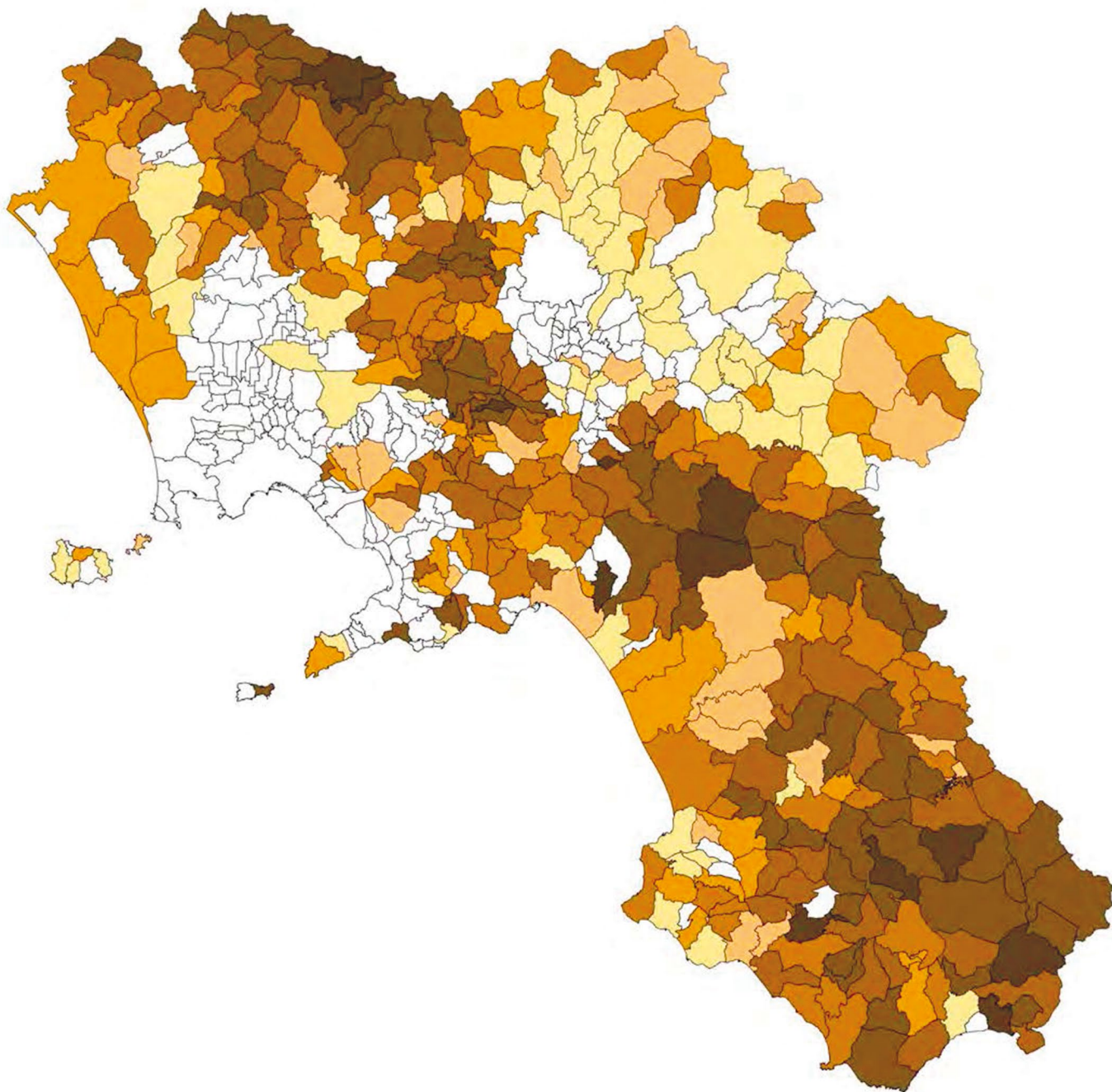
Tutto il complesso boschivo del territorio irpino è considerato parte di una caratteristica zona umida che il lago artificiale di San Pietro, il fiume Ofanto e il lago artificiale di Conza della Campania contribuiscono ad alimentare. Si tratta dunque di un ricchissimo patrimonio naturale con il quale si incrociano frammenti e brani di patrimonio architettonico altrettanto significativi per la storia dei luoghi.

Se, come anticipato, nel corso degli ultimi due secoli, l’infrastrutturazione dei territori da un lato, e le concessioni per pascolo dall’altro, si sono interfacciate con il diritto di godimento collettivo dei terreni, oggi c’è un’altra condizione che va segnalata: le procedure di svincolo di terreni soggetti a usi civici al fine di realizzare impianti per la produzione di energie rinnovabili.

Ancora una volta i territori dell’Alta Irpinia costituiscono un interessante caso di studio. In particolare, ad Aquilonia la parte di territorio comunale a nord-ovest dell’abitato, un tempo territorio agricolo, ospita un parco eolico realizzato vent’anni fa e che oggi è oggetto di un progetto

¹⁰ Il sopralluogo è stato effettuato con l’arch. Vincenzo Tenore già assessore comunale e abitante di Aquilonia.

Figura 7 – Preliminare Piano Paesaggistico Campania. Tavola GD22_h2 Comuni con aree gravate da usi civici in percentuale. All'estremità orientale della Campania nella provincia di Avellino si riconosce la perimetrazione dei comuni di Calitri, Aquilonia e Monteverde



di *repowering*¹¹ per aumentare ulteriormente la produzione di energia rinnovabile. La Campania è tra le regioni con maggiore presenza di impianti eolici e l'Irpinia tra le aree campane in cui sono presenti più aerogeneratori.

¹¹ www.lanuovaecologia.it/repowering-eolico-aquilonia-la-produzione-aumenta/.

A proposito della trasformazione dell'uso e dell'immagine del paesaggio in alcune aree dell'Italia interna si riprendono due passaggi di uno studio di Giuseppina Mari.

Il contributo della Mari indaga le relazioni tra vincoli paesaggistici e indisponibilità dei beni collettivi.

Il vincolo *ex lege* ha (peraltro) segnato la transizione da una tutela collegata alla comunità di riferimento a una tutela indifferenziata: il regime giuridico della proprietà collettiva è diventato meritevole di tutela per la realizzazione di interessi generali, ambientali, che trascendono l'interesse della collettività di riferimento¹².

Il vincolo *ex lege* si riferisce alla condizione delle aree gravate da usi civici – inalienabili, indivisibili e destinate a uso pastorale – che in relazione alla tutela paesistico-ambientale passano ad aree di interesse generale piuttosto che delle singole comunità locali.

A tal proposito, ancora nel contributo di Mari si legge:

La doverosa attenzione per la transizione energetica deve tenere conto della peculiare disciplina dei beni collettivi in tema di mutamento di destinazione d'uso e sclassificazione di cui si è riferito.

Sotto il primo profilo, la nozione di mutamento di destinazione chiarita dalla Corte costituzionale, quale strumento di gestione dinamica e funzionale all'evoluzione dell'economia e della tutela ambientale, consente di reinterpretare gli usi tenendo conto dell'evoluzione economica e produttiva e di ritenervi inclusa la produzione di energia rinnovabile nel contesto della transizione energetica [...] Sotto il secondo profilo, la qualificazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come opere di pubblica utilità (art. 12, comma 1, d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387) legittima l'esproprio.

Ai fini dell'autorizzazione unica *ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003*, le Linee Guida Nazionali del 2010, richiedono la preventiva dimostrazione della disponibilità delle aree da parte dell'istante mediante l'allegazione di un valido titolo o mediante la presentazione di un piano particellare in vista della procedura di esproprio (trattandosi, per l'appunto, di opere per legge considerate "di pubblica utilità indifferibili e urgenti").

Qualora l'impianto insista su beni collettivi, l'avvio del procedimento di autorizzazione unica presuppone, pertanto, l'autorizzazione al mutamento di destinazione *ex art. 12 l. n. 1766/1927*, la concessione ove necessaria o la sclassificazione finalizzata all'esproprio¹³.

Da quanto detto, a fronte dei cambiamenti sociali e strutturali delle aree dove il dato più significativo riguarda il trend dello spopolamento, si deducono i meccanismi che hanno condotto alla trasformazione del paesaggio irpino. I primi legati a un'infrastrutturazione le cui ricadute si riferivano alle comunità locali (collegamenti stradali e ferroviari e bacini artificiali), i secondi legati a una dimensione sovra locale in relazione alle istanze della transizione ecologica.

¹² Mari G. (2024), "L'indisponibilità dei beni collettivi, tra vincolo paesaggistico, irreversibili trasformazioni e clausola di compatibilità", in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 4.

¹³ *Ibidem*.

Possibilità di ripartenze e progettualità sostenibili

I patrimoni di cui sono ricchi i territori oggetto di studio sono molteplici: dal parco archeologico di Carbonara al centro con Castello del borgo di Monteverde; da antiche architetture isolate come l'Abbazia di San Vito o i "casoni" nel bosco alle opere d'arte della ferrovia storica Avellino Rocchetta; dai sistemi d'acqua del fiume Ofanto e del Lago di San Pietro ai boschi e alle foreste di Zampaglione, Pietrapalomba, Mezzana.

Ma a questi è necessario aggiungere patrimoni di risorse, prodotti, culture e tradizioni che costituiscono valori non meno significativi e che anzi, grazie anche a processi e presenze virtuosi possono rappresentare un punto di partenza per "possibilità di mutuo soccorso".

In questa parte di Irpinia i prodotti DOP sono tanti e di particolare pregio, tra questi, per citarne solo alcuni, si ricordano: castagne, nocciole, funghi, tartufi, olio extravergine d'oliva (in particolare l'olio Ravece DOP), vino (con le tre denominazioni docg Fiano di Avellino, Greco di Tufo e Taurasi), caciocavalli e pecorini.

Inoltre, di particolare diffusione in queste aree interne è la rete dei musei tutti tematicamente organizzati e legati ai caratteri peculiari dei paesi. Alla costruzione di questa rete Aquilonia, Monteverde e Calitri collaborano rispettivamente con il Museo etnografico Beniamino Tartaglia, il Museo della ceramica e con il Museo interattivo del grano e della donna nella civiltà contadina.

A fronte di tale ricchezza, il rischio è quello dell'abbandono; progetti e finanziamenti strategici come quelli della SNAI e più recentemente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR da un lato si propongono di contrastarlo, dall'altro rischiano di produrre interventi non integrati in realistiche prospettive di sviluppo. Viceversa, azioni come l'istituzione de "La banca della terra" o il riconoscimento della transumanza quale patrimonio immateriale UNESCO o ancora la proposta di progettualità da parte di enti e associazioni che operano nei territori possono costituire una grande risorsa.

Solo per fare un esempio relativo al caso di studio oggetto del presente contributo, si riporta una sintesi del progetto AFAI sviluppato per valorizzare e promuovere le principali risorse dell'Alta Irpinia: il patrimonio forestale.

Premessa al progetto è la considerazione che da sempre le comunità alpine e appenniniche hanno gestito i loro beni, anche grazie a usi civici, provando a superare la frammentazione fondiaria.

Il progetto costruito da AFAI, Agenzia Forestale per l'Alta Irpinia, negli anni della pandemia da Covid-19 propone

un nuovo rapporto delle comunità dei territori con le proprie risorse: quelle forestali che rappresentano uno straordinario patrimonio non valorizzato e in espansione. [...] Fondazione Montagne Italia, con Uncem, ha lavorato molto per un confronto efficace e schietto con il sistema pubblico e privato dell'Alta Irpinia per dare attuazione a quanto prevede la Strategia per le Aree interne, ma soprattutto per un percorso a prova di futuro che riparte da boschi e filiere¹⁴.

Con il progetto, a detta degli estensori, si vogliono cogliere le potenzialità di crescita legate all'erogazione dei servizi ecosistemici, alla gestione sostenibile dei prodotti legnosi e non legnosi, alla valorizzazione in chiave socioculturale e turistico-ricreativo delle risorse ambientali e del patrimonio forestale. Il progetto, inoltre, viene a valle di un lungo lavoro che a livello nazionale e con proposte legislative promuove la gestione regolamentata condivisa e partecipata del patrimonio boschivo nonché registra forme di associazione "dal basso" che nascono proprio dalle comunità come le "Associazioni fondiarie" o il "Condominio forestale"¹⁵.

In relazione al progetto AFAI, il comune di Aquilonia ha predisposto il progetto HIRPUS per la realizzazione di un percorso turistico ristrutturando il tratto di strada che dal museo Etnografico conduce al lago di San Pietro e realizzando punti di sosta attrezzati. A tal proposito, nell'avviso comunale del febbraio 2023 si rende noto che

il progetto presentato (per un punto di birdwatching), nella misura in cui comporta il mutamento della originaria destinazione d'uso di una piccolissima porzione di particella gravata da usi civici, rispetta il dispositivo di cui alla D.G.R. Campania n. 386 del 2010¹⁶ in quanto risulta finalizzato alla realizzazione di attività protettive, ricreative e culturali eco-compatibili, nonché ad attività pubbliche sportive eco-compatibili¹⁷.

Progetti come quelli appena citati vanno sostenuti e affiancati agli interventi strutturali per trovare nella

concertazione di processi e intenti tra diversi stakeholder, in primo luogo le comunità locali, terreno fertile per interpretare e innovare la relazione tra regimi vincolistici e tutela, finanziamenti e progetti per una valorizzazione condivisa e culturalmente radicata nei territori delle aree interne.

¹⁴ Unione nazionale dei Comuni, delle Comunità e degli Enti montani (a cura di) (2021), *Comunità di montagna*, p. 4.

¹⁵ Cfr. Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali. Decreto legislativo, 03/04/2018, n. 34.

¹⁶ Deliberazione n. 386 del 23/03/2010 pubblicata sul BUR Campania n. 26 del 6 aprile 2010 con cui la Giunta Regionale della Campania ha approvato la definizione degli indirizzi di assetto paesaggistico e territoriale e delle destinazioni d'uso ammissibili per le terre gravate da usi civici.

¹⁷ Avviso pubblico per il temporaneo mutamento di destinazione d'uso per terreni gravati da usi civici in conformità agli indirizzi espressi dalla Regione Campania con D.G.R. n. 368/2010, Comune di Aquilonia, 22 febbraio 2023.

Parte III
Paesaggio e legislazione

Oltre gli aspetti liquidatori: le sottaciute finalità conservative della legge 1766 del 1927

di Fabio Mangone¹

Restituire alla sua storicità la longeva legge 1766 del 1927 può consentire di mettere in evidenza non soltanto le ragioni degli evidentissimi aspetti liquidatori, cui è intitolata la legge stessa, e i Commissariati, ma anche alcuni meno discussi aspetti conservativi. Non è certo in discussione quanto autorevolmente scriveva il compianto Paolo Grossi, ovvero che la «legge del 1927 voleva sopprimere in modo auschwitziano tutti gli usi civici». Piuttosto, si tratta di comprendere meglio il retroterra di quella menzione al «patrimonio boschivo e pascolivo nazionale» a cui si riferisce l'articolo 14.

La legge 1766 del 1927, come il precedente Decreto-legge 22 maggio 1924 n. 751, di cui costituisce la trasformazione definitiva e di cui pertanto riprendeva gran parte del dettato, nasceva nello speciale clima del Dopoguerra, e delle iniziative dei primi governi liberali e poi del fascismo tese ad agevolare il pieno reinserimento, sociale ed economico, dei reduci di guerra nella vita delle città e delle campagne. Se, nel primo caso, una serie di iniziative governative e norme, dal blocco dei fitti alla istituzione delle cooperative, tendevano ad attenuare l'emergenza abitativa, nel secondo caso risultava rilevante l'azione promossa nel tempo dalla Opera Nazionale Combattenti². L'ente, costituito all'indomani della sconfitta di Caporetto, con il decreto n. 1970 del 10 dicembre 1917, rifletteva la protesta che percorreva tutto il primo conflitto mondiale il cui motto "terra ai contadini" diventa poi "terra ai reduci"; dopo violente assegnazioni abusive di terreni in seguito convalidate (avvenute nel centro sud in conflitto con i latifondisti assenteisti), viene approvato il 16 gennaio 1919 un decreto che affida all'Opera Nazionale Combattenti il compito di costituire un proprio patrimonio terriero, attraverso l'acquisi-

zione di terreni demaniali o di proprietà delle Opere Pie e altri Enti Ecclesiastici, ma anche terreni incolti oppure da sottoporre a bonifica, come avverrà in maniera sistematica. Confluiranno in questo insieme anche molti dei beni della Corona, che aveva ereditato un gran numero di siti reali e tenute di caccia (per rimanere in ambito campano pensiamo a Carditello, agli Astroni, a Varcatur-Lagopatria). Attraverso riforme statutarie (1923 e 1926) in pochi anni, con il fascismo, l'ente abdicò in gran parte alle originarie finalità assistenziali, divenendo un ente economico, a cui con il Regio decreto-legge 1606/26 vengono attribuiti i compiti di trasformazione fondiaria e d'incremento della piccola e media proprietà. Questa riforma, effettuata allorché il partito fascista aveva consolidato il potere, dette nuovo impulso alle sue attività di propaganda, orientandole verso lo sviluppo dell'agricoltura a scapito di quello finanziario e sociale. Per la loro speciale natura, i demani di uso civico non si prestavano a entrare nel grande calderone dei territori da acquisire, parcellizzare e assegnare da parte dell'Opera Nazionale Combattenti. Ma il disegno generale poteva essere attuato in parallelo con una apposita legge avente anche aspetti liquidatori, come il decreto-legge 751 del 1924, poi trasformata – con significative modifiche – in quella del 1766.

Quanto fin qui detto, contribuisce sebbene in sintesi a considerare la nostra legge 1766 come organica a un quadro normativo costruito nel giro di circa un decennio volto a cambiare sostanzialmente gli assetti fondiari agricoli, anche e soprattutto nell'intento di generare una classe estesa di coltivatori diretti e piccoli proprietari. Vi è tuttavia, come detto, rispetto a quello liquidatorio, un altro e solo apparentemente contraddittorio aspetto, quello conservativo, su cui conviene soffermarsi per delineare un altro quadro storico-culturale e normativo. A inizio Novecento, nei circa tre lustri che precedono la Grande Guerra sono molto avvertiti gli esiti disastrosi prodotti dalla legge 3917 del 1877 che vincolando una minima

¹ Professore ordinario di Storia dell'architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Architettura.

² Barone G. (1984), "Statalismo e riformismo: l'Opera Nazionale Combattenti (1917-1923)", in *Studi Storici*, 1, pp. 203-244.

parte dei territori boschivi dette inizio a una stagione post-unitaria per molti aspetti disastrosa.

L'attenzione ai temi del paesaggio, affermata a cavallo del passaggio del secolo grazie ad associazioni di grande spessore culturale e di eccezionale consistenza di adepti quali appunto il Touring Club³, a inizio Novecento estese il campo di osservazione dai momenti paesistici eccezionali per valore lirico o storico ad aspetti più diffusi, come quelli che riguardavano boschi e pascoli, fortemente a rischio. Fu istituita una speciale "Commissione di propaganda per il Bosco e il Pascolo", volta a far comprendere al grande pubblico aspetti fino ad allora ignorati. Come fu rilevato autorevolmente già nel 1911, nel diffusissimo volume, prodotto in 100.000 copie, del Touring Club Italiano: «Bisogna far intendere che il bosco può essere coltivato e diventare fonte di reddito; che in molti luoghi esso è protezione indispensabile per il pubblico bene; che soltanto la ignoranza ha permesso il disboscamento a oltranza per sostituirsi soltanto una coltura estensiva, senza discernimento di luoghi e di modo»⁴. Le ragioni storiche, e il relativo fondamento normativo, risultavano chiare:

Il regime forestale italiano, iniziato con la legge fondamentale del 1877, ha certo coinciso con un grave deperimento dei boschi, per estensione e per qualità. In applicazione dei decreti di vincolo forestale fissati in quella legge (e spesso, per essere esatti, in errata applicazione di quei criteri...) la nuova Italia ridiede a piena libertà di coltura una grande estensione di terreni precedentemente vincolati, cioè, sottoposti a certe limitazioni del diritto di proprietà in vista dei danni pubblici che può provocarvi il disboscamento o il dissodamento. Tale estensione superò i 2.200.000 ettari [...], quasi due volte la Lombardia⁵.

Della generalizzata distruzione dei boschi facevano le spese anche molti boschi di proprietà pubblica: e basti ricordare che la prima pur parziale legge di tutela paesaggistica, relativa alla Pineta di Ravenna (16 luglio 1905, n. 411), fu emanata a valle di una mobilitazione degli intellettuali, cui aveva partecipato lo stesso Benedetto Croce, a proposito della trasformazione dell'indiviso boschivo litoraneo celebrato da Dante, demaniale, in coltivativi

da quotizzare⁶. Tra i disboscamenti effettuati nei tre decenni che seguono la legge del 1877, per limitarsi ad alcune aree della Campania, e comprendendo molti boschi demaniali, vanno annoverati: nell'avellinese, 32 boschi di 7.850 ettari, tra cui il Bosco Demanio di 620 ettari e quello Difesa delle Coste di 718; nel beneventano 32 boschi principali, per complessivi 2821 ettari, di alto fusto; nel solo distretto di Piedimonte d'Alife, nel casertano, 2.795 ettari, cui vanno aggiunti altri 2.214 ettari in altre aree del casertano. Venivano peraltro lamentati numerosi fenomeni disastrosi conseguiti ai disboscamenti, quali frane, smottamenti, alluvioni.

Anche sulla base di questa consapevolezza, sin dall'Anteguerra si era formato un vasto movimento di opinione a difesa del paesaggio, in cui però spesso si tendeva a tener distinti gli aspetti naturalistici, da quelli estetici, sancendo quella separazione di competenze e attribuzioni tra paesaggio e ambiente ancora vigente, che si riflette anche nella recente riformulazione dell'art. 9 della Costituzione. Sebbene, in nome della tutela forse vi erano stati sporadici ma fruttuosi tentativi di collaborazione tra i Ministeri rispettivamente della Agricoltura e della Pubblica Istruzione, come quando nel 1912 Francesco Saverio Nitti, titolare del primo dicastero, su sollecitazione di Corrado Ricci, direttore generale del secondo, emanò un singolare provvedimento⁷ per tutelare le querce secolari del lago di Nemi, e dopo i tentativi infruttuosi dell'Anteguerra per una legge di tutela del paesaggio, i primi anni Venti vedono l'affermarsi di un quadro normativo complesso di tutela, che non punta soltanto alla necessità di salvaguardare gli aspetti lirici del paesaggio e dei panorami idilliaci, ma tiene conto dell'ampio dibattito sulla difesa delle permanenze naturalistiche del territorio, non senza una specifica attenzione agli aspetti idrogeologici.

Il primo strumento normativo di tutela è dato dalla legge del 11 giugno 1922, n. 778, detta Croce dal nome del filosofo che nella qualità di Ministro della Pubblica Istruzione porta a compimento il lavoro di una commissione parlamentare istituita già nell'Anteguerra. Basata su concezione prettamente estetica, sensibile agli aspetti lirici della natura, e alla percezione estetica del territorio, la legge 778 si concentra soprattutto sulle bellezze natu-

³ Mangone F. (2021), "Accanto e a latere delle istituzioni pubbliche: un'avanguardia per il paesaggio e per l'architettura, 1904-1921", in Belli G., Mangone F. e Sessa R. (a cura di), *L'Italia del Touring*, numero speciale di "Storia dell'Urbanistica", Edizioni Caracol, Palermo, pp. 18-35.

⁴ Bertarelli L.V. (1911), "Presentazione", in *Touring Club Italiano. Commissione di propaganda per il bosco e il pascolo, Il bosco, il pascolo, il monte*, Capriolo e Massimino, Milano, p. 11.

⁵ Ivi, p. 13.

⁶ Malfitano A. (2012), "La gestione del paesaggio: il caso della pineta di Ravenna", in Ragusa A. (a cura di), *La nazione allo specchio*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, pp. 155-177.

⁷ La singolarità del provvedimento risiede nella circostanza che avvalendosi della normativa prescritta per il demanio forestale, le querce vengono dichiarate dal Ministro della Agricoltura di pubblica utilità per motivi estetici. Parpagliolo L. (1914), "Per una legge che tuteli le bellezze naturali d'Italia", in *Nuova Antologia di lettere, scienze e arti*, Roma, marzo-aprile 1914.

rali di carattere eccezionale, e sui conclamati panorami. Ma gli aspetti che definiremmo oggi ambientali vengono contemplati da altri dispositivi che fanno capo al Ministero della Agricoltura e delle Foreste⁸. In questo senso, il Regio Decreto n. 3267 del 30 dicembre 1923, contenente norme in materia di riforma della legislazione in materia di boschi, territori montani, pascoli, bacini fluviali, risultava nei fatti il complemento della Legge Croce. Invocando implicitamente la sicurezza del territorio, riusciva a superare quella resistenza a limitare l'esercizio della proprietà privata che aveva sempre frenato la normativa di tutela paesistica, e con lo strumento del vincolo proponeva una visione estensiva della tutela del territorio, salvaguardando non solo il godimento estetico ma l'assetto naturalistico, con particolare attenzione ai boschi e in qualche misura anche ai pascoli, che negli ultimi decenni avevano mostrato tutta la loro fragilità in ragione delle spinte della modernizzazione, in termini di esaltazione della produttività dei suoli e di infrastrutturazione dei territori. A questa recente norma faceva esplicito riferimento la prima legge sul "Riordinamento degli usi civici", la già citata 7561 del 1924, che – dopo aver distinto i territori nelle ancora vigenti categorie "a" e "b" – nell'art. 12 sancisce la necessità di temperare i "bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolativo nazionale". Questo dettato sarà integralmente ripreso nell'art. 14 della 1766 del 1927, legge che a dispetto del titolo che ora non parla di "riordinamento" ma di "liquidazione" mantiene e anzi rafforza i meno dichiarati intenti conservativi rispetto al bosco e al pascolo.

Gli anni tra il 1924 e il 1927 sono densi di decreti e norme, che integrano la legge sul riordinamento e affrontano i temi delle proroghe per le richieste di chi pretendeva o eserciti diritti, della speciale normativa per la provincia di Roma, dei compensi ai tecnici e ai periti istruttori, della suddivisione circoscrizionale dei Commissari agli usi civici. Alcuni di questi temi vengono organicamente compresi nella legge del 1927, in qualche misura sintesi della legge sul riordinamento e della successiva normativa, ma con successive modificazioni.

Le indagini compiute presso gli archivi della Camera dei Deputati per conoscere l'iter legislativo per comprenderne meglio le ragioni non hanno dato grandi esiti: del tutto inconsistenti i verbali della Commissione parlamen-

tare⁹, riunitasi una sola volta in tutta fretta il 28 maggio 1927, guidata dal vice-presidente della Camera Giacomo Acerbo, come Croce esponente della grande proprietà terriera borghese in Abruzzo, sebbene di orientamento politico tutt'affatto diverso; molto succinto in dibattito in aula, come peraltro ci si può aspettare in un regime dittatoriale, nella giornata del 4 giugno, conclusosi con la approvazione¹⁰.

In ogni caso è evidente che la conferma della ripartizione nelle due categorie e la tutela dei territori di categoria "a", in riferimento al "patrimonio boschivo e pascolativo nazionale", sono elementi che confermano gli intenti conservativi, che peraltro sono a mio parere rafforzati dall'abolizione della distinzione nelle tre classi di diritti (essenziali, utili, dominicali) che avrebbero potuto incidere anche sui suoli di categoria "a". Nei fatti, possiamo dire che è grazie a questa normativa che è pervenuta a noi la superstita consistenza boschiva degli usi civici, che è gran parte di quella complessiva nazionale.

Vi è in ogni modo, in nuce nella legge del 1927, quel riferimento a un doppio registro di tutela, a vantaggio delle comunità locali e al contempo a vantaggio degli interessi nazionali, che certamente originava dal dibattito sviluppatosi nell'Anteguerra sul valore complessivo per la giovane Italia della eredità dei pascoli e soprattutto dei boschi, ma che certamente trovava terreno fertile nelle insorgenze nazionaliste del Dopoguerra e nei suoi esiti di regime. Con una diversa prospettiva e, in coerenza con i valori costituzionali, il doppio registro di tutela sarebbe stato reso più forte ed evidente con la legge 431/1985. È lecito ritenere che lo studioso Giuseppe Galasso agisse nella massima consapevolezza della storicità non solo degli usi civici ma anche della legislazione, e sottoponendo al vincolo i territori soggetti a uso civico tenesse in conto quelle aree la cui continuità secolare di utilizzazione aveva permesso una sostanziale conservazione della morfologia nei secoli, ma volesse rafforzare i concetti accennati nella normativa degli anni Venti per cui i territori soggetti a uso civico giocavano un ruolo essenziale non solo per la vita delle comunità locali ma anche per il complessivo assetto paesistico e ambientale nazionale.

⁸ Mangone F. (2022), "Alle radici della contrapposizione tra paesaggio e ambiente, tra bellezza e 'patrimonio': dibattito e normativa nell'Italia dei primi anni Venti", in Mangone F. e Ruggiero N. (a cura di), *Paesaggio 1922-2022. Cent'anni dalla Legge Croce*, Quaderni di Napoli nobilissima, Arte'm, Napoli, pp. 49-60.

⁹ Archivio della Camera dei deputati, Roma, Legislatura XXVII, sessione 1924-27, disegno di legge 1523, verbale del 28 maggio 1928.

¹⁰ Camera dei deputati, La legislazione fascista: 1922-1928 / Camera dei deputati, Legislatura 27, Roma, pp. 330-331.

Usi civici e patrimonio culturale, fra tassonomie e profili operativi

di Anna Simonati¹

Premessa: la natura teleologicamente poliedrica dell'istituto

Lo statuto giuridico dei beni civici consta di vari aspetti². La funzione prevalentemente produttiva dell'i-

stituto, presente al legislatore del 1927³, è successivamente mutata, a causa delle trasformazioni sociali ed economiche frattanto intervenute⁴. Pertanto, la loro protezione oggi deve tener conto dell'orientamento, sedimentato in dottrina⁵ e nella giurisprudenza della Corte

¹ Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza.

² Cfr. Petronio U. (1992), "Usi civici", in *Enc. dir.*, XLV, Milano, p. 930; Petronio U. (1988), "Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica", in E. Cortese (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985, Milano, Giuffrè, pp. 491 ss.; Lorizio M.A. (1995), "Il riordino degli usi civici", in *Giorn. dir. amm.*, pp. 609 ss.; Lorizio M.A. (1994), "Usi civici", in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma; Germanò A. (1994), "Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici", in *Rivista di agraria*, pp. 209 ss.; Palermo A. (1975), "Usi civici", in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino, pp. 209 ss.; Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano; Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova; Zaccagnini M. e Palatiello A. (1984), *Gli usi civici*, Jovene Editore, Napoli; Fulciniti L. (2000), *I beni d'uso civico*, Cedam, Padova; Aa.Vv. (1990), *Atti del Convegno sugli usi civici di Roma 1-2 giugno 1989*, Milano; Fanelli O. (a cura di) (1991), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, Giuffrè, Milano; Aa.Vv. (1991), *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Napoli, 1992; Marinelli F. (1997), *I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 227 ss.; Simonati A. (1998), "La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici", in *Le Regioni*, 6, il Mulino, 1479 ss.; Aa.Vv. (2000), *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; Vitucci P. (2002), "Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria", in *Rivista di diritto civile*, II, pp. 579 ss.; Stella Richter P. (2003), *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Diritto Amministrativo*, pp. 183 ss.; Alvisi C. (2005), "Usi civici", in *Contratti e impresa*, pp. 85 ss.; Pace D. (2006), "Demani e usi civici trentini: natura origine e gestione", in *Atti del Convegno di Castello Tesino, 17 marzo 2006*, Trento, pp. 1 ss.; Bona C. (2021), *Usi civici. Legge 16 giugno 1927, n. 1766*, Zanichelli, Bologna; Agrifoglio G. (2023), "Fossili giuridici viventi". Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. Civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460", in *Europa dir. priv.*, 223, pp. 413 ss., e Id. (2023), *Usi civici e proprietà collettive: da "demanium" a "dominium"*, in *Giur. it.*, pp. 2335.

³ 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 Fanelli O. (a cura di) (1989), *Gli usi civici...*, cit.; Samperi M. (1989), "Le utilizzazioni naturalistiche dei beni civici", in Fanelli O. (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, pp. 153 ss.; Federico P. (1989), "L'utilizzazione delle terre civiche: prospettive di riforma", in Fanelli O. (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, 193 ss. Inoltre, si veda anche Marinelli F. (1998), *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 2, pp. 329 ss.

⁴ Sull'evoluzione dell'istituto, si veda per esempio, fra i numerosissimi contributi dottrinali: Pace S. (1975), *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino-Alto Adige*, I.C.A., Trento, pp. 3 ss.; Messineo F. (1965), *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, II, pp. 666 ss.; Flore G., Siniscalchi A. e Tamburrino G. (1956), *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, 3, Milano; Mazzoli S. (2006), "Usi civici", in www.dirittoegiustizia.it, 29 giugno 2006 (consultato il 12 agosto 2015).

⁵ Si veda in proposito, per esempio: Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere* cit.; Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit.; Passarelli A. (1986), "La legislazione in materia di usi civici quale strumento di tutela dell'ambiente", in Aa.Vv. (1985), *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio, Latina, 1-3 marzo 1985, Milano, pp. 122 ss.; Petronio U. (1992), *Usi civici*, cit., pp. 930 ss.; De Paolis M. (1995), "Diritti di uso civico e ambiente", in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa*, IX, 37 ss.; Marinelli F. (1998), *Usi civici e poteri delle regioni*, cit., pp. 329 ss.; Campolo M. (1999), *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; A. Rallo (2000), *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli; Crosetti A. (2001), *La tutela ambientale dei beni culturali*, Cedam, Padova; Provenza P. (2003), "Usi civici", in Nespor S. e de Cesaris A.L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, pp. 1784 ss.; Nervi P. (1997), *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, pp. 377 ss.; di Genio G. e de Vita L. (2005), "Promozione degli usi civici e tutela ambientale", in *Archivio Scialoja - Bolla*, n. 1, pp. 147 ss.; Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano; Boscolo E. (2014), "Ol-

costituzionale⁶, che attribuisce alle terre civiche la qualità di beni ecologici, tutelati dall'art. 9, c. 2, Cost.

tre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune”, in *Urbanistica e appalti*, 2, pp. 129 ss. È particolarmente interessante – e in parziale controtendenza – Stella Richter P. (2003), *Proprietà collettive...*, cit., pp. 183 ss., il quale ritiene che, in realtà, la vocazione “paesaggistica” degli usi civici fosse chiara già al legislatore del 1927.

⁶ Si veda per esempio, C. cost., (25 marzo) 1° aprile 1993, n. 133, nota di Germanò A. (1993), “La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte Costituzionale”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, II, pp. 278 ss.; nota di Santoriello C. (1993), “La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte Costituzionale”, ivi, pp. 700 ss. Si veda anche C. cost., (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 413 ss.; C. cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp. 804 ss.; C. cost., ord. 22 luglio 1998, n. 316, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2321 ss.; C. cost., ord. 8 maggio 1998, n. 158, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 1398 ss.; C. cost., ord. (9 luglio) 22 luglio 1998, n. 316, in *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1998, pp. 2321 ss. Più recentemente, si veda: C. cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 2008, pp. 1318 ss.; C. cost., 24 aprile 2020, n. 71, con note di: Gerbo F. (2021), “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 luglio 2021”, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9, pp. 1815 ss.; Giampaolino A.M. (2020), “Natura dinamica della tutela della ‘comproprietà intergenerazionale’ negli assetti fondiari collettivi”, in *Giurisprudenza italiana*, 2673; Petronio U. (2020), “Espropriazione per pubblica utilità e terreni di uso civico”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2511 ss.; Principato L. (2020), “Alla ricerca di un ordine negli assetti fondiari collettivi”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 789 ss.; Saleppichi G. (2020), “La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)”, in *Rivista AIC*, 4, 75 ss. Inoltre, si veda: C. cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719, in *Giustizia civile – massimario annotato della Cassazione*, fasc. 12; cfr. C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di: Casamassima E. (1994), “Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici”, in *Giustizia civile*, I, pp. 1207 ss.; di Salvo E. (1994), “Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?”, ivi, pp. 637 ss.; Paolicelli di Salvo F. (1994), “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, pp. 634 ss.; Marinelli F. (1994), “Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite”, ivi, pp. 1526 ss. Si veda poi: C. cass., SS.UU., 23 febbraio 2001, n. 68, nota di Amendola L. (2001), “Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 448. Prendendo spunto da Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 249, nota di M. Branca (2021), “Un giudizio di irilevanza non convincente in materia di usi civici”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2766 ss., in prospettiva generale si veda, Ferracuti J. (2021), “Il ‘nuovo corso’ degli usi civici nella più recente giurisprudenza costituzionale”, in *Diritto dell'agricoltura*, 3, pp. 250 ss. Inoltre, Cerulli Irelli V. (2021), “‘Usi civici’ e ‘proprietà collettiva’: principi

Attualmente, però, la materia si presta a essere analizzata in prospettiva almeno in parte diversa. Una serie di considerazioni, infatti, sembrano condurre al riconoscimento della consistenza dei beni di uso civico quali parte del patrimonio culturale nazionale.

In primo luogo, in tal senso rilevano potenzialmente vari gruppi di beni materiali, connessi alla gestione delle terre di uso civico e portatori di un interesse culturale: in particolare, si pensi al patrimonio archivistico⁷ relati-

della disciplina e questioni irrisolte”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2534 ss. A proposito di Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, si veda per esempio, Romboli R. (2022), “In tema di usi civici”, in *Foro italiano*, 1, pp. 14 ss. A proposito di Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119, si veda per esempio, Monci D. (2023), “Demani collettivi e alienabilità dei terreni gravati da usi civici ‘in re aliena’: una rinnovata certezza nella sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2023, n. 119”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2, pp. 70 ss., nonché Tomasi S. (2023), “Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà”, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, pp. 1287 ss.; Albanese R.A. (2024), “Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà”, in *Giurisprudenza italiana*, 6, pp. 1289 ss.; Politi F. (2023), “Se il verbo ‘resta’ non significa ‘resta tutto come prima’. Un’incostituzionalità della legge n. 168 del 2017 con qualche luce e qualche ombra”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, pp. 1361 ss.; Principato L. (2023), “Per una lettura unitaria della circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici in re aliena e dei demani collettivi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, pp. 1370 ss.; Romagno G.W. (2024), “L’incostituzionalità dell’art. 3, 3° comma, l. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civici”, in *Giurisprudenza italiana*, 2, pp. 275 ss.

⁷ Gli archivi sono beni culturali del tutto peculiari, perché documentano l'evoluzione della civiltà in modo mediato: normalmente, infatti, nascono come archivi correnti che, in particolare se pubblici, testimoniano lo svolgimento di un'attività amministrativa. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio li elenca fra i beni culturali e ne fornisce una nozione quanto meno ambivalente, poiché ne parla sia – in senso soggettivo – come dell'istituto ospitante i singoli beni, sia – in senso oggettivo – come dell'insieme dei documenti ivi custoditi. Tale definizione appare oggi assai riduttiva, perché l'archivio, lungi dal fungere da mero contenitore, è in realtà un basilare strumento di studio e ricerca in vista della diffusione della cultura. Con specifico riferimento all'intensità della protezione giuridica degli archivi in materia di proprietà civiche e demani collettivi, è necessario tenere conto che, dal combinato disposto degli artt. 10, 13, 20, 54, 101, 103 e 123 CBC, emerge un trattamento differenziato per gli archivi pubblici e per quelli privati. Mentre i primi sono inalienabili e direttamente sottoposti al vincolo della fruizione da parte della comunità, i secondi sono consultabili solo su richiesta. Ciò potrebbe determinare una irrazionale disparità di trattamento, a seconda che l'archivio appartenga formalmente a un ente territoriale (pubblico) oppure a un ente associativo degli utenti (che hanno natura giuridica formalmente privatistica). Sulla rilevanza degli archivi storici quali componenti del patrimonio culturale, si veda in dottrina, per esempio: Sciullo G. (2020), “Gli archivi come elementi costitutivi del patrimonio culturale: missione e organizzazione giuridica”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Casini L. (2015), “Gli archivi nella riforma dei beni culturali”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Manfredi G. (2008), “Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti

vo allo studio, alla catalogazione e alla divulgazione dei dati su demani e usi civici. Inoltre, si potrebbe profilare il riconoscimento del rilievo quali beni culturali materiali dei singoli terreni di proprietà collettiva: nella legislazione regionale non mancano, in realtà, alcuni interessanti segnali normativi in tal senso⁸.

Ma la questione merita ben altro approfondimento, poiché i tempi sono maturi per domandarsi se gli stessi usi civici possano essere ricostruiti come parte del patrimonio culturale immateriale. Questo passo sarebbe doppiamente rivoluzionario: in primo luogo, perché rappresenterebbe una tappa ulteriore rispetto al riconoscimento della valenza paesaggistica degli usi civici; in secondo luogo, perché si porrebbe in prospettiva tendenzialmente *de iure condendo*, dal momento che il CBC accoglie una nozione reale del patrimonio culturale⁹. D'altra parte, da tempo la dottrina propone di attribuire valore culturale (immateriale), fra l'altro, alle manifestazioni di natura, per così dire, "comportamentale"¹⁰.

legislativi 62 e 63 del 2008. Beni culturali. La nuova disciplina della consultabilità dei documenti degli archivi: gli artt. 122 e 123", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 3, pp. 9 ss.; Lodolini E. (2003), "Gli archivi nel T.U. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 463 ss.

⁸ Per esempio, è significativo che nell'art. 4, c. 1, l.r. Abruzzo 29 luglio 1986, n. 35 (Tutela e utilizzazione dei beni costituenti il demanio armentizio), sia espressamente previsto in capo all'amministrazione regionale l'obbligo di conservare, fra l'altro, i tratturi «di interesse storico [...] e] archeologico». L'art. 8 della medesima legge prevede l'inserimento nel piano regionale agrituristico dei tratturi di percorsi e stazioni di interesse storico e archeologico collegate ai tratturi, la cui gestione deve essere affidata a gruppi di coltivatori diretti, con l'auspicata collaborazione di «cooperative o altre forme di società agricole», preferibilmente locali; in mancanza, la gestione è affidata a «consorzi fra organizzazioni agrituristiche cui partecipino enti pubblici». V., poi, l'art. 14, c. 2, l.p. Trento 14 giugno 2005, n. 6 (Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico), ove si fa espressamente riferimento alle pertinenze dei beni di uso civico destinate «alla conoscenza della storia e della tradizione dell'uso civico» medesimo. In prospettiva generale, v. anche la l.r. Toscana, 23 maggio 2014, n. 27.

⁹ Secondo Casini L. (2014), "Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale", in *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 257 ss., la protezione del patrimonio culturale immateriale può essere predisposta, già nel diritto vigente dai legislatori regionali.

¹⁰ Questa concezione rispecchia, evidentemente, l'art. 2, c. 1, Convenzione UNESCO sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, approvata dall'assemblea generale il 17 ottobre 2003, entrata in vigore nel 2006 e ratificata dall'Italia con l. 27 settembre 2007, n. 167. Nel dibattito sulla nozione di patrimonio culturale immateriale e sulla sua ampiezza, si veda per esempio: Morbidelli G. (2014), "Il valore immateriale dei beni culturali", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Fantini S. (2014), "Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*,

Peraltro, la definizione proposta dal legislatore nel d.lgs. n. 42, incentrata sulla materialità del bene culturale, non è tassativa e non esclude aggiunte e integrazioni¹¹. Naturalmente, è necessario evitare un "panculturalismo" privo di parametri giuridici oggettivi. A questo scopo, il diritto pubblico non è autosufficiente e richiede l'ausilio delle altre scienze umane, ai fini dell'individuazione dei fenomeni talmente significativi da poter rientrare nel patrimonio culturale nazionale. Proprio per la loro indiscussa rilevanza sociale e giuridica, forse la disciplina delle proprietà collettive può rappresentare un utile terreno di sperimentazione in questo senso. Del resto, la spiccata materialità del substrato su cui il bene immateriale insiste e dei prodotti della terra oggetto di dominio collettivo, che vengono messi in comune fra le popolazioni interessate, potrebbe rappresentare un fattore di semplificazione, poiché evidenzia la connessione fra l'istituto e gli elementi di realtà in cui esso si sostanzia.

Gli usi civici come espressione del patrimonio culturale. Il fondamento costituzionale

Il fondamento della possibile rilevanza giuridica degli usi civici come parte del patrimonio culturale immateriale deve essere prima di tutto cercata a livello costituzionale, nell'art. 9¹².

1; Dugato M. (2014), "Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Bartolini A. (2014), "L'immaterialità dei beni culturali", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Gualdani A. (2014), "I beni culturali immateriali: ancora senza ali?", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Lamberti C. (2014), "Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1; Severini G. (2014), "Immaterialità dei beni culturali?", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1. Si veda anche: Tarasco A.L. (2008), "Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana", in *Foro amm.*, 2008, 7-8.

¹¹ Si veda, per un cenno all'accoglimento della nozione nella normativa internazionale, Rossi S. (2014), "La sponsorizzazione dei beni culturali volano per il rilancio dell'economia nazionale", in *Azienditalia*, I, pp. 13 ss.

¹² Si veda, per esempio, Merusi F. (1975), "Commento all'art. 9", in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, pp. 434 ss.; Giannini M.S. (1991), "Sull'art. 9 Cost.", in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Giuffrè, Milano, III, pp. 435 ss.; Luther J. (1995), *La tutela costituzionale della cultura e dell'ambiente*, in Neppi Modona G. (a cura di), *Stato della Costituzione*, Giuffrè, Milano, pp. 39 ss. Si veda anche Cecchetti M. (2006), "art. 9", in Bifulco R., Celotto A. e Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Wolters Kluwer-Utet Giuridica, Milano, pp. 217 ss.; Marini F.S. (2002), *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano.

Il dibattito sulla portata semantica e sulla vincolatività giuridica della disposizione è noto. Basti ricordare come sia condivisa l'opinione per cui il riferimento alla cultura ivi effettuato richieda la salvaguardia di un insieme di valori, di tradizioni e di costumi che caratterizzano la vita sociale di un popolo ed esprimono un messaggio di rilevanza meta-individuale¹³. Non va trascurato, poi, il rilievo del riferimento normativo al dovere, assegnato alla Repubblica nel suo insieme, di promuovere lo sviluppo della cultura. Ciò comporta che l'azione pubblica deve puntare ad alimentare la "memoria" della collettività, rendendo più facilmente fruibili i beni che ne rappresentano la testimonianza. La memoria, dunque, non è solo luogo del ricordo, ma elemento fondativo dell'identità nazionale¹⁴.

Ora, gli istituti di uso civico presentano un imprescindibile legame con il territorio in cui sono radicati e potrebbero essere indicati come espressione di frammentazione e localismi, perciò difficilmente riconducibili all'unitarietà culturale tratteggiata nell'art. 9 Cost. Tuttavia, l'identità nazionale – pur basandosi su un nucleo forte di elementi comuni a tutte le sue componenti – necessariamente costituisce un'entità composita, sintesi di espressioni anche profondamente variegata nella micro-territorialità. Tale interpretazione trova conferma nelle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove espressamente i compiti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sono ricondotti all'obiettivo di «preservare la memoria storica della comunità nazionale e del suo territorio»¹⁵.

La consapevolezza del livello normativo nazionale, fra disposizioni legislative e spunti di *soft law*

Se è vero che il legislatore del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 richiama i diritti di uso civico solo come possibile oggetto di tutela ambientale¹⁶, proprio dalla consolida-

ta valenza paesaggistica dell'istituto è possibile trarre un elemento a sostegno della sua *vis expansiva* nella direzione della "culturalità". Può essere valorizzato, infatti, l'orientamento dottrinale in base al quale i beni di uso civico sono oggetto di tutela paesaggistica in senso lato, soprattutto in virtù della loro gestione collettiva, espressione dei valori e dell'identità delle popolazioni, della loro storia e delle loro relazioni solidali¹⁷. Prendendo le mosse da questa tesi, è agevole evidenziare un profondo legame concettuale fra la protezione degli usi civici e la linea normativa adottata nel CBC, ove si fa riferimento ai beni culturali portatori di un interesse non solo storico e archeologico, ma anche demo-antropologico¹⁸.

Alla luce di queste considerazioni, sembra praticabile la via del riconoscimento dell'appartenenza dell'istituto *uso civico*, nella sua globalità, al contesto del patrimonio culturale immateriale. È innegabile, infatti, che i demani collettivi siano portatori di un valore storico e consentano alle generazioni giovani e a quelle future di riscoprire e proteggere antiche tradizioni. Inoltre, gli usi civici assumono un peculiare valore culturale sul piano strettamente giuridico, poiché rappresentano un modello dominicale alternativo a quello "classico" codificato nel codice civile e puntano a una gestione delle risorse naturali che ha come obiettivo la compatibilità ecologica, anche in vista dello sfruttamento ulteriore¹⁹.

civici e tutela ambientale", in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2, pp. 256 ss.; Principato L. (2014), "Gli usi civici non esistono", in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 3366 ss.; Colleo N. (2020), "La dimensione paesaggistico-ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo", in *federalismi.it*, 2.

¹⁷ In questi termini, si veda, per esempio, Germanò A. (2013), "Usi civici, terre civiche, terre collettive: punti fermi per le future leggi regionali in materia", in *www.demaniocivico.it*, (consultato il 12 agosto 2015), il quale, richiamando Grossi P. (1992), *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano, p. 696, afferma che la proprietà collettiva «ci parla di un mondo umano [...] in cui il singolo non è mai solo, ma inserito in una comunità, la cui esistenza passata, presente e futura è modellata dalla terra e dalla sua gestione» e «la proprietà non appare uno strumento economico e giuridico, ma è, invece, "una rappresentazione antropologica che affonda nei valori di una certa civiltà agraria"». Anche secondo Nervi P. (1993), "La destinazione economica dei beni di uso civico", in Carletti F. (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Jovene, Napoli, pp. 173 ss., il patrimonio civico adempie, oltre che a una funzione ecologica e a una funzione economica, a una funzione socio-culturale.

¹⁸ Artt. 2, c. 1, 10 e 11, CBC.

¹⁹ In proposito v., per esempio, Corte cost., n. 228/2021. In dottrina, hanno commentato la sentenza, oltre a R. Romboli (2022), "In tema di usi civici", cit., pp. 14 s., Cerulli Irelli V. (2021), "Usi civici e 'proprietà collettiva': principi della disciplina e questioni irrisolte (breve osservazioni)", in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2534 ss.; Jannarelli A. (2022), "La costituzionalizzazione (debole) dei 'domini collettivi' dopo la l. n. 168 del 2017: breve nota a Corte cost.

¹³ In questi termini, riprendendo la posizione della Commissione Franceschini, si veda: Magri G. (2011), voce "Beni culturali", in *Di-gesto (discipline privatistiche)*, Utet, Torino, pp. 117-118. Sulla nozione giuridica di cultura, si veda: Ainis M. (1991), *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova.

¹⁴ È appena il caso di sottolineare la piena compatibilità con la definizione di *bene culturale* quale «testimoniaza avente valore di civiltà» offerta nel CBC. Per il rilancio della definizione di civiltà come "insieme di modi di pensare, sentire e vivere di gruppi sociali nel tempo e nello spazio", si veda, per esempio, Magri G. (2011), voce "Beni culturali", cit.

¹⁵ Art. 1, cc. 1 e 2, CBC.

¹⁶ Art. 142, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 42/2004. In proposito, in dottrina, si veda, per esempio: Germanò A. (2014), "Conservazione degli usi

Del resto, nel panorama giuridico generale, complessivamente inteso, la percezione del rilievo (anche) culturale degli usi civici non è una novità assoluta. Al contrario, essa appare ben radicata nella consapevolezza delle comunità che da sempre ne sono i custodi. Ne dà dimostrazione la Dichiarazione comune delle proprietà collettive (Roma, 7 marzo 2006)²⁰, ove gli amministratori delle comunioni familiari, dei demani civici e degli usi civici si definiscono «eredi delle antiche democrazie di villaggio» e dichiarano di incarnarne la tradizione. Essi riconoscono che le comunità di riferimento sono espressione di pluralismo giuridico, «formazioni sociali radicate nella storia, nel lavoro e nella convivenza tra gli uomini». Inoltre, richiamano a più riprese la storia e le consuetudini come fonte dei diritti di proprietà collettiva e riconducono ai compiti dei gestori della proprietà collettiva il dovere di conservarne intatto il capitale, a beneficio delle generazioni future.

Le sollecitazioni della disciplina regionale

Non mancano nella legislazione regionale indizi significativi, che vanno, per quanto indirettamente, nella direzione della percezione della valenza culturale degli usi civici in quanto tali.

In primo luogo, è interessante richiamare un elemento di carattere organizzativo, che emerge dall'art. 17-bis, l.r. Sardegna 14 marzo 1994, n. 12. In base a questa disposizione, per l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili in terreni gravati da usi civici, è coinvolto, tra gli altri, un tavolo tecnico interassessoriale presieduto dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale e composto da vari soggetti, tra cui un dirigente per ciascuno degli Assessorati regionali competenti in materia di agricoltura, ambiente, beni culturale, enti locali.

Sul fronte, per così dire, più "concettuale", nel Preambolo della l.r. Toscana 23 maggio 2014, n. 27 si riconosce la valenza unitaria del demanio collettivo civico, unitamente al dato culturale di una gestione da sempre volutamente e responsabilmente comunitaria da parte delle popolazioni locali.

Anche la Provincia autonoma di Trento, ex art. 1 l.p. 14 giugno 2005, n. 6, "tutela e valorizza i beni di uso civico e le proprietà collettive quali elementi fundamenta-

li per la vita e per lo sviluppo delle popolazioni locali e quali strumenti primari per la salvaguardia ambientale e culturale del patrimonio e del paesaggio agro-silvo-pastorale trentino".

Infine, chiarissima nella direzione indicata è la l.r. Calabria 21 agosto 2007, n. 18, il cui art. 1 c. 3 (modificato con l.r. 2 febbraio 2024, n. 4) afferma che "i terreni di uso civico e i domini collettivi sono altresì strumenti per la salvaguardia ambientale e culturale e per la preservazione del patrimonio e del paesaggio forestale, agricolo e pastorale della Calabria".

Le riflessioni proposte possono costituire il punto di partenza per un processo di revisione delle categorie giuridiche tradizionali che conduca a una nuova collocazione sistematica del regime degli usi civici, tenendo conto delle molteplici sfaccettature funzionali riconducibili al loro utilizzo. A questo proposito, il rinnovato ruolo giuridico degli istituti di uso civico richiede un ripensamento delle modalità gestionali, in vista dell'opportuna valorizzazione sia del contributo partecipativo delle comunità di riferimento, sia dell'intervento dell'autorità centrale.

Le conseguenze sul piano organizzativo della moltiplicazione teleologica, tra interesse nazionale ed esigenze locali. Il ruolo della partecipazione della cittadinanza

La qualificazione dell'istituto *uso civico* come bene culturale immateriale, suscettibile di realizzare l'interesse pubblico mediante l'applicazione di peculiari modalità gestionali a specifici immobili (e alle risorse che essi producono), poggia sull'elemento della fruizione più che su quello dell'appartenenza. Per questo, è fondamentale la predisposizione di moduli partecipativi efficaci a vantaggio delle popolazioni locali, in vista dell'assunzione delle decisioni strategiche sulla gestione delle terre di uso civico.

Eppure, tale profilo passa, un po' paradossalmente, quasi in secondo piano nell'analisi dottrinale. La ragione può essere indicata nella circostanza che la partecipazione da parte delle popolazioni locali viene quasi data per scontata, poiché si tratta del fattore che, più di ogni altro, ha consentito la sopravvivenza e la trasmissione degli usi civici nel corso dei secoli. Il fondamento della sua legittimazione giuridica (anche) nel diritto positivo è riposto, per esempio, nelle norme contenute nella Carta europea dell'autonomia locale²¹, ove si afferma che la legittima-

228/2021", in *Foro italiano*, I, p. 16; Politi F. (2021), "La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017", in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2546 ss.

²⁰ www.demaniocivico.it/wp-content/uploads/2013/04/56.pdf.

²¹ Le disposizioni rilevanti sono molteplici. Si veda soprattutto il combinato disposto degli artt. 3 e 4.

zione degli organi locali elettivi ad agire nell'interesse pubblico non pregiudica il ricorso alla partecipazione diretta dei cittadini ove consentita dalla legge.

Il coinvolgimento delle comunità radicate sul territorio presenta, in realtà, un legame intrinseco e ineliminabile con la stessa consistenza culturale del rilievo giuridico dei domini collettivi. Ciò, infatti, può contribuire a scongiurare il rischio di allentamento del rapporto genetico con il gruppo sociale di riferimento, che conseguirebbe a una rigida configurazione della competenza esclusivamente in capo al livello istituzionale centrale in materia di tutela del paesaggio. È interessante, sul punto, la precisazione a suo tempo effettuata dalla Corte costituzionale²², ove ha rilevato, fra l'altro, che l'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è adeguatamente protetto soltanto regolandone (e incentivandone) la cura attiva da parte delle popolazioni radicate sul territorio, che dalla perdurante vitalità dell'uso civico stesso traggono i maggiori vantaggi e utilizzandolo costantemente ne assicurano la conservazione.

In altri termini, per la rivitalizzazione dell'istituto l'approccio negativo meramente vincolistico non basta. L'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è adeguatamente protetto non tanto impedendovi qualsiasi attività, quanto piuttosto regolandone (e incentivandone) la cura attiva da parte delle popolazioni radicate sul territorio. Anzi, su questo fronte la sussunzione nel contesto del patrimonio culturale arricchisce lo strumentario disponibile. In tal modo, è pienamente salvaguardato l'interesse dell'intera collettività – riconosciuto anche dalla Corte di cassazione²³ – alla conservazione degli usi civici quali istituti di raccordo fra «profili economici, sociali e ambientali», che concorrono al mantenimento dell'ambiente antropico, con particolare riferimento alla sua valenza paesaggistica²⁴. Il ruolo basilare

dei gruppi dei proprietari/utilizzatori nell'adozione delle scelte strategiche sull'utilizzo delle terre civiche rispecchia una prassi applicata da tempo, ma richiede oggi nuova legittimazione giuridica e un ripensamento in vista dell'acquisizione di maggiore efficacia.

Non a caso, il rilievo del momento partecipativo si è intensificato in epoca recente, a fronte della progressiva complicazione del contesto funzionale in cui la protezione degli usi civici deve essere inserita. L'assunzione di una prospettiva favorevole all'acquisizione di tutti i punti di vista potenzialmente utili in vista dell'assunzione delle scelte gestionali di fondo è passata per una serie di sperimentazioni in via di prassi a bocce normative ferme e si è concretamente avvalsa, fra l'altro, della metodologia tipica della pianificazione strategica del territorio²⁵. Attualmente, il dinamismo della realtà applicative potrebbe condurre, rispetto al passato, a soluzioni innovative per la valorizzazione della consultazione anche di soggetti residenti nelle aree gravate da usi civici e impegnati nella loro rivitalizzazione ma formalmente non rientranti nel gruppo dei titolari comunisti. Non è escluso che ciò possa avvenire, grazie alla sensibilità dei legislatori regionali, fra le “maglie larghe” della l. n. 168/2017²⁶, che – san-

Regioni, 2018, pp. 1074 ss. Inoltre, si veda, Marinelli F. (2019), “La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi”, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 1303 ss.

²⁵ Ne è dimostrazione, per esempio, un'esperienza risalente e assai interessante. Si tratta del Progetto pilota per il riordino delle terre civiche nella provincia sarda dell'Ogliastra, condotto nel corso del 2008. In questo caso, il “metodo strategico” – basato sulla capillare informazione delle popolazioni coinvolte, sulla discussione nell'ambito di gruppi di lavoro settoriali, sulla costituzione di un Forum istituzionale con la partecipazione di tutte le istituzioni interessate – è stato adottato per assumere in modo quanto più possibile condiviso le decisioni basilari circa la gestione dei beni comuni, se pur al di fuori della cornice della pianificazione strategica in senso stretto. In proposito si veda i materiali reperibili online ai links focus.formez.it/sites/all/files/Documento Processo Partecipativo Progetto Usi Civici_Novembre 2008.pdf e [www.provincia.nuoro.it/docs/ogliastra/provincia/attachments/article/1582/Le terre civiche.pdf](http://www.provincia.nuoro.it/docs/ogliastra/provincia/attachments/article/1582/Le%20terre%20civiche.pdf).

²⁶ In proposito, in dottrina, si veda, per esempio: Cervale M.C. (2018), “Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi”, in *Rassegna di diritto civile*, pp. 1159 ss.; Di Genio G. (2018), “Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente”, in *federalismi.it*, 18; Germanò A. (2020), “La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli «usi civici» secondo la Corte costituzionale”, in *Diritto Agroalimentare*, pp. 445 ss. Si veda anche G. Saleppichi (2020), “La tutela costituzionale degli usi civici...”, cit., pp.75 ss.; Gerbo F. (2021), “L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici...”, cit. pp. 1815 ss.; Jannarelli A. (2023), “La disciplina ‘storica’ degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine”, in *Foro italiano*, 3, 1, pp. 689 ss. Commentando Corte cost., 28 novembre 2022, n. 236 (su cui si veda anche la nota di Principato L. (2022), “Il promiscuo godimento sul territorio regionale nella penombra del-

²² Si veda in particolare, C. cost., 18 luglio 2014, n. 210, su cui, in dottrina, Germanò A. (2014), “Conservazione degli usi civici e tutela ambientale”, cit., pp. 256 ss.; nonché Romboli R. (2022), “In tema di usi civici”, cit., pp. 2658 ss.; Principato L. (2014), “Gli usi civici non esistono”, cit., pp. 3366 ss.; Simonati A. (2015), “Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela dell'autonomia e salvaguardia dell'interesse nazionale”, in *Regioni*, pp. 211 ss.

²³ Si veda, per esempio, C. cass., 16 febbraio 2011, n. 3811.

²⁴ Si veda soprattutto C. cost., (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46. Inoltre, C. cost., 31 maggio 2018, n. 113, con note di: De Lucia L. (2018), “Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1284 ss.; Politi F. (2018), “Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1275 ss.; Germanò A. (2018), “La disciplina degli usi civici-demani collettivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Diritto agroalimentare*, 3, pp. 661 ss.; Buoso E. (2018), “La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile”, in *Le*

cendo di fatto il superamento dell'originaria vocazione economico-produttiva dell'istituto e ribadendone sostanzialmente la più moderna funzione essenzialmente paesaggistico-ambientale – lasciano spazio alla sperimentazione di buone prassi. Si potrebbe forse pensare, però, a un approfondimento della questione, che potrebbe essere incentrato sulla riforma degli statuti, ancora una volta grazie anche all'opera di incentivazione e indirizzo dei legislatori regionali.

Segue. Il necessario dialogo fra livelli istituzionali e la peculiare attuazione della sussidiarietà verticale

Nel settore della gestione degli usi civici, l'eccessiva frammentazione delle competenze non è, a sua volta, priva di rischi, in termini di efficienza del modello e giustizia sostanziale. Infatti, l'intervento del livello istituzionale comunale spesso si muove all'insegna del perseguimento di interessi assai settoriali e parcellizzati, spesso di portata squisitamente egoistica in termini economici.

Deve essere chiaro, invece, che la configurazione dei beni di uso civico non solo come strumenti per la realizzazione di un'utilità economica a vantaggio delle comunità locali, ma anche (e soprattutto) come parte del patrimonio paesaggistico, comporta che il potenziale fruitore (in quanto titolare dell'interesse alla tutela ambientale) sia diventata, in primo luogo, l'intera comunità nazionale. Ciò incide anche sull'indicazione da parte dei legislatori (in particolare, di quelli regionali) delle modalità previste per la loro gestione, che non può avvenire senza il coinvolgimento diretto dell'autorità centrale²⁷.

Ma il dialogo “a distanza” fra Stato e Comuni non è sufficiente per garantire che tutti gli elementi rilevanti siano adeguatamente soppesati, in vista dell'attività di *decision making*.

La necessità di operare un'attenta mediazione fra i vari livelli – per far emergere le specificità locali, pur senza sacrificare la visione d'insieme e l'adesione a criteri uniformi di sfruttamento delle risorse – si raccorda, infatti, all'orientamento seguito in alcune pronunce della Corte costituzionale, ove si è sottolineata l'importanza

la competenza legislativa statale”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 2668 ss.), si sofferma sul rapporto fra la disciplina del 1927 e quella 2017, Politi F. (2022), “La Corte costituzionale restringe ulteriormente gli spazi del legislatore regionale in materia di usi civici”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 2659 ss.; Romboli R. (2023), “Sulla disciplina regionale di semplificazione in materia di usi civici”, in *Foro italiano*, 3, 1, p. 688.

²⁷ In questi termini, v., in particolare, C. cost., 18 luglio 2014, n. 210.

del ruolo della regione, quale ente che, per la sua collocazione intermedia fra il comune (in cui si trovano le popolazioni immediatamente coinvolte nello sfruttamento dell'uso civico) e lo Stato (depositario delle competenze normative in materia di protezione dell'ambiente), è in grado di mediare adeguatamente fra le diverse istanze²⁸. A parere della Corte costituzionale, 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. Entrambe devono essere coinvolte nelle decisioni sui terreni gravati da uso civico²⁹.

Concordemente con l'opinione espressa in dottrina³⁰,

²⁸ Nella giurisprudenza della Consulta, si veda in proposito, per esempio: C. cost., n. 310 del 27-7-2006; Idem, n. 345 del (13-11) 21-11-1997; Idem, n. 156 del (8-5) 10-5-1995; Idem, n. 237 del (18-5) 27-5-1992; Idem, n. 221 del (7-5) 25-5-1992. Inoltre, v. C. cost., n. 511 del 19-12-1991. In dottrina: Nervi P. (1995), “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, p. 24; Stella Richter P. (2003), *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, cit., pp. 183 ss.

²⁹ Sul punto, può essere interessante richiamare le considerazioni espresse, a proposito della sentenza n. 345 del 1995, da Marinelli F. (1998), *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, cit., 329 ss., il quale ritiene che tale opinione 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 «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». In proposito, si veda anche Mazzuca M. (2017), “Beneficio per la collettività”, funzione degli usi civici e mutamento di destinazione, nota a C. cost. 11 maggio 2017, n. 103”, in *Diritto dell'agricoltura*, 2-3, pp. 443 ss.; la stessa sentenza – ove si riconduce la disciplina in materia di usi civici alla competenza legislativa dello Stato sulle grandi riforme economico-sociali – è annotata anche da Cenini M.S. (2018), “Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale”, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 1838 ss. Inoltre, si veda: Germanò A. (2013), “Usi civici e soggetti interessati al procedimento di alienazione dei terreni di proprietà collettiva”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 207; Deffenu A. (2019), “Gli usi civici in Sardegna dopo le sentenze più recenti della Corte costituzionale: questioni aperte e possibili soluzioni”, in *Regioni*, pp. 1249 ss., e Principato L. (2017), “Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizione degli interessi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1051 ss.

³⁰ Si veda: Stella Richter P. (2003), “Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico”, cit.; Fulcinetti L. (2000), *I beni d'uso civico*,

la previsione dell'intervento regionale quale tappa procedimentale necessaria è appropriata, perché 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»³¹. Si paventa, precisamente, che i comuni (soprattutto quelli più "vulnerabili") possano privilegiare considerazioni connesse all'intento di sfruttare i terreni in base a modalità nell'immediato e a breve termine più redditizie per gli abitanti del luogo, ma nel contempo suscettibili di allontanare pericolosamente la percezione dell'uso civico dalla vocazione ambientalistica e culturale.

Pertanto, il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. opera, nell'ambito della gestione delle terre di uso civico, in modo un po' anomalo.

In generale, infatti, la sussidiarietà verticale determina la piena legittimità – e, anzi, la promozione – del superamento di ipotesi di *governance* centralizzata a livello statale, per privilegiare l'assunzione di forme di amministrazione delle terre comuni al livello istituzionale più vicino a quello dei proprietari/utenti, cioè quello comunale. In questo modo, il regime giuridico delle terre collettive si può affrancare dall'influenza assorbente esercitata dal modello della proprietà privata, che in questo caso appare del tutto inappropriato, per assecondare una visione meta-individuale e solidaristica da tempo collaudata.

D'altra parte, come si è visto, il coinvolgimento del solo livello locale nella gestione degli usi civici appare parimenti inappropriato, per diverse ragioni: sia perché l'autorità comunale non è autosufficiente nella determinazione delle modalità di gestione dei demani collettivi, ma deve necessariamente tenere conto delle scelte operate ad altri livelli autoritativi³² (*in primis*, come già se-

cit., p. 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.

³¹ Sostanzialmente in termini, benché in prospettiva in parte diverse, si veda Nervi P. (1995), "I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale", cit., p. 24.

³² Sul punto, sia consentito richiamare, per esempio, Calabrò M. e Simonati A. (2016), "Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriale): per un nuovo paradigma giuridico dei demani collettivi", in Cerrina Ferroni G., Frosini T.E., Mezzetti L. e Petrillo

gnalato, quello statale, cui soprattutto spetta la protezione dell'interesse dell'intera comunità nazionale, comprensiva delle generazioni future), sia perché un approccio eccessivamente "localistico" fatalmente minerebbe l'efficacia dell'azione dei comuni economicamente e politicamente più "fragili"³³.

Può cogliersi, pertanto, la peculiarità delle modalità con cui il principio di sussidiarietà verticale si esprime in relazione alla gestione dei demani collettivi. In questo caso, infatti, il potere pubblico non può e non deve essere esercitato *esclusivamente* al livello istituzionale prossimo ai destinatari. La compresenza di interessi distinti, radicati rispettivamente a livelli diversi, impone, invece, il coinvolgimento contestuale di varie istituzioni, ciascuna delle quali è portatrice di uno specifico ruolo sostanziale³⁴.

Usi civici e autonomia differenziata... per continuare a riflettere

In conclusione, almeno un cenno merita la questione delle implicazioni della riforma sul cosiddetto "regionalismo differenziato"³⁵ sulla configurazione degli usi civici quali elementi del patrimonio culturale immateriale.

P.L. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile – Environment, energy, food. Comparative legal models for sustainable development*, vol. 1, t. 1, Fondazione Cesfin Alberto Predieri, Firenze, pp. 109 ss. (in particolare p. 117).

³³ Ivi, p. 119.

³⁴ Compatibilmente, sottolinea proprio l'importanza della compresenza dei livelli deliberativi nazionale e regionale C. cost., n. 113/2018.

³⁵ Il dibattito dottrinale che si è svolto durante la gestazione della riforma poi sfociata nella l. n. 86/2024 è piuttosto ampio. Senza alcuna pretesa di completezza, si veda: Poggi A. (2024), "Il regionalismo differenziato nella 'forma' del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere", in *federalismi.it*, 3, pp. 4 ss.; Gallo F. (2024), "Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata", in *Diritto e pratica tributaria*, pp. 414 ss.; Id. (2023), "Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale e il progetto del regionalismo differenziato", in *Rassegna tributaria*, pp. 427 ss.; Andriopoulou A. (2023), "Autonomia differenziata e divari di cittadinanza", in *federalismi.it*, 23, pp. 34 ss.; Moroni L. (2023), "Il regionalismo differenziato tra forma legislativa e sostanza amministrativa", in *federalismi.it*, 11, pp. 141 ss.; Cariola A. (2023), "Il regionalismo differenziato e le sue procedure", in *Diritto regionale*, p. 795 ss., nonché Bolognese E. (2023), "La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune 'criticità' del DDL Calderoli", in *Diritto regionale*, pp. 812 ss.; Castelli L. (2023), "I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione", in *Diritto regionale*, pp. 836 ss.; Ruggeri A. (2023), "L'autonomia regionale inappagata, la sua 'differenziazione' e l'uso congiunturale della Costituzione", in *Diritto Regionale*, pp. 365 ss.; Dagostino R.

Come è noto, in base all'art. 3, l. 26 giugno 2024, n. 86³⁶, oltre a vari ambiti di competenza legislativa concorrente³⁷, sono suscettibili di attribuzione alle Regioni in attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., anche alcune materie che rientrano (*ex art.* 117, c. 2, Cost.) nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato. Fra queste, spicca per l'importanza che riveste ai fini della riflessione in corso, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Si tratta di un profilo assai rilevante, non privo di ricadute sistematiche e normative qualora si ritenesse di accogliere la tesi proposta in queste note, per cui la disciplina degli usi civici potrebbe essere in parte ricondotta proprio alla gestione del patrimonio culturale, materiale e immateriale. In base all'art. 3, d.lgs. n. 42/2004, infatti, la tutela dei beni culturali consta essenzialmente di tre attività istituzionali: individuazione, protezione e conserva-

zione³⁸. Nell'ambito della tutela, dunque, ricade, fra l'altro, la determinazione delle tipologie di beni portatori di interesse culturale.

Pertanto, le Regioni a statuto ordinario, che, a seguito della riforma, si avvalsero delle possibilità di intervenire *ex art.* 116 Cost., potrebbero probabilmente inserire nel catalogo dei beni culturali tipologie attualmente non contemplate alla luce della normativa statale. Ciò potrebbe verificarsi, in particolare, qualora quelle categorie di beni fossero contraddistinte da peculiare vocazione identitaria con riferimento ad aree specifiche del territorio di loro pertinenza. Se questo è vero, possiamo ragionevolmente aspettarci che la svolta del 2024 induca almeno qualche legislatore regionale a una seria riflessione sulla collocazione tassonomica – e sul conseguente regime giuridico – delle terre di uso civico.

(2023), “Sistemi delle autonomie e divari territoriali di cittadinanza”, in *Rivista di diritto societario*, pp. 455 ss.; Ricciardo Calderaro M. (2023), “Il difficile percorso di riforma delle autonomie locali. Prospettive alla luce del disegno di legge sul regionalismo differenziato”, in *Diritto ed economia dell'impresa*, pp. 375 ss.; Verde G. (2023), “Il rapporto fra funzioni e risorse nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione”, in *Bilancio, comunità, persona*, 2, pp. 22 ss.; Lollo A. (2023), Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, in *Diritto regionale*, pp. 500 ss.; Zannettino F. (2023), “La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione”, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2, 112 ss.; Luciani M. (2023), “Il non modello costituzionale di regionalismo”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 89 ss.; Staiano S. (2023), “Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 104 ss.; Mangiameli S. (2023), “Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 1 ss.; Di Maria R. (2023), “Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. ‘regionalismo differenziato’”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 199 ss.; Id. (2023), “La procedura per l'attuazione del c.d. ‘regionalismo differenziato’: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 30 ss.; Gambino S. (2023), “Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 306 ss.; Comazzetto G. (2023), “I ‘limiti di contenuto’ ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 1 ss.; Gorlani M. (2023), “Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 46 ss.; Sterpa A. (2023), “Quale, delle tante autonomie? Una lettura ‘differente’ del ‘regionalismo differenziato’”, in *Italian Papers on Federalism*, 7, pp. 61 ss.; Lauri G. (2023), “La ‘proposta Calderoli’ sull'autonomia differenziata (e una controproposta)”, in *Osservatorio costituzionale*, 3, pp. 5 ss.

³⁶ Precisamente, vedi art. 3, c. 3, lett. b.

³⁷ Fra questi, sono espressamente menzionate la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali, *ex art.* 3, c. 3, lett. p.

³⁸ Vedi art. 3, c. 1.

La funzionalizzazione dei beni collettivi alla tutela paesaggistico-ambientale: riflessioni su indisponibilità e irreversibili trasformazioni

di Giuseppina Mari¹

Il contributo esamina, dalla prospettiva del vincolo paesaggistico *ex lege*, i beni collettivi interessati da *iura in re propria*, approfondendone il tradizionale carattere dell'indisponibilità, anche in relazione a recenti disposizioni statali in tema di permuta di beni collettivi, di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per opere strategiche e di transizione energetica.

L'incontro in ambito normativo tra domini collettivi e paesaggio matura nel corso del Novecento in combinazione con l'affermarsi della nozione unitaria di ambiente² e con l'ampia concezione di paesaggio di Predieri³, da cui è conseguita «una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità», implicante una «considerazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale»⁴ e la sottoposizione a vincolo *ex lege* di ampie categorie di aree considerate tratti caratterizzanti dell'identità del territorio nazionale. Tra queste la Legge Galasso del 1985 include «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», come confermato dal d.lgs. n. 42/2004 (art. 142, co. 1, lett. h).

Nella classificazione dottrinaria⁵ delle predette categorie, le aree gravate da usi civici sono inquadrare tra le «situazioni indicate *per relationem* rispetto a connotazioni giuridiche di elementi morfologici». La *ratio* del vincolo *ex lege* risiede, cioè, nel peculiare regime giuridico, sull'assunto che le forme di utilizzazione tradizionali e gli obblighi delle comunità abbiano favorito il mantenimento di caratteri di naturalità⁶.

Il vincolo ha inoltre segnato la transizione da una tutela collegata alla comunità di riferimento a una tutela indifferenziata: il regime giuridico della proprietà collettiva diventa meritevole di tutela per la realizzazione di interessi generali, ambientali, che trascendono l'interesse della collettività di riferimento⁷.

In definitiva, poiché «(l)'utilizzo non intensiva [...] e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della [...] fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare»⁸, la tutela paesistico-ambientale ha «incorporato sia il regime giuridico [...] sia i beni in quanto gestiti in conformità a tale regime»⁹. Ciò implica che la salvaguardia del regime dei beni collettivi «deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale», imponendo, oltre alla tradizionale impossibilità di escludere il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività, un «uso paesisticamente coerente» del bene¹⁰. Detta coerenza si impone al dominio collettivo stesso¹¹ (art. 3 l. n. 168/2017).

La funzionalizzazione all'interesse generale o vocazione ambientalista¹² è ora esplicitata dalla l. n. 168/2017, il cui art. 3 recita significativamente che tramite il vincolo *ex lege* «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio». L'interesse generale si concretizza nel suo oggetto nell'art. 2 che riconosce i beni collettivi come complessi multifunzionali in ambito ecologico, economico e socio-culturale, evidenziandone l'attitudine a configurarsi – reinterpretando la tra-

¹ Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Architetture.

² Cfr. C. cost., 28 novembre 2022 n. 236.

³ Predieri A. (1981), voce «Paesaggio», *Enc. dir.*, XXXI, Milano. Sul paesaggio nella ricostruzione di Predieri cfr. i contributi in: Morbidelli G. e Morisi M. (2019) a cura di, *Il «paesaggio» di Alberto Predieri*, Passigli Editori, Firenze.

⁴ C. cost., 27 giugno 1986 n. 151; 21 dicembre 1985 n. 359.

⁵ Sciuolo G. (2012), «I vincoli paesaggistici *ex lege*: origini e *ratio*», in *Aedon – Rivista di arte e diritto on line*, 1 e 2.

⁶ CGA Sicilia, Sez. riun., 22 aprile 2022 n. 191; C. cost., ord. n. 316/1998.

⁷ C. cost., n. 103/2017; CGA Sicilia, Sez. riun., 22 aprile 2022 n. 191.

⁸ C. cost., 31 maggio 2018 n. 113; 24 aprile 2020 n. 71.

⁹ C. cost., 24 aprile 2020 n. 71.

¹⁰ C. cost., 24 aprile 2020 n. 71; Cass., Sez. un., 10 maggio 2023 n. 12570.

¹¹ C. cost., 31 maggio 2018 n. 113.

¹² C. cost., 28 novembre 2022 n. 236; 2 dicembre 2021 n. 228.

dizione alla luce delle moderne istanze ambientali – non solo come elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali e fonti di risorse rinnovabili a loro beneficio, ma anche come strumenti per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, componenti stabili del sistema ambientale, strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale¹³.

Il vincolo ha ricadute sulle competenze legislative e amministrative, la cui violazione da parte di leggi regionali ha dato occasione alla Corte costituzionale per evidenziare la peculiarità del vincolo e la persistente attualità della proprietà collettiva, analizzandola in una prospettiva diacronica che ne svela l'adattabilità alle recenti esigenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente. Un'analisi realistica non può però prescindere dal notare che le pronunce della Consulta sono al contempo una conseguenza del ritardo del legislatore statale nel disciplinare, oltre alla tutela dei beni collettivi (di cui la legge Galasso e la l. n. 168/2017 sono espressione), strumenti amministrativi di soluzione di questioni di rilevante impatto, territoriale e sociale, che si pongono allorché aree gravate da usi civici abbiano subito un'irreversibile trasformazione.

Le competenze che il Codice dei beni culturali e del paesaggio assegna allo Stato nella tutela dei beni paesaggistici hanno determinato la Corte costituzionale a un ragionamento le cui premesse sono così sintetizzabili: i beni collettivi sono beni paesaggistici *ex lege* a causa del peculiare regime giuridico; la sottoposizione a questo regime consegue non a un atto con efficacia costitutiva, ma a una situazione di fatto e di diritto esistente *ab immemorabili* oggetto di mero accertamento¹⁴; la ricognizione di tali beni rientra nel contenuto del piano paesaggistico, oggetto di copianificazione statale e regionale (artt. 135 e 143 Codice). Da tali premesse consegue l'imprescindibile coinvolgimento statale nei procedimenti amministrativi di sclassificazione, dal momento che la perdita della *qualitas* di bene collettivo comporta il venir meno del presupposto per l'inserimento delle aree tra i beni paesaggistici, sottraendole alla copianificazione¹⁵.

Dalle stesse premesse è dedotta la tassatività delle

fattispecie di sclassificazione disciplinate dal legislatore statale (nella l. n. 1766/1927 e nel R.D. n. 332/1928 e implementate dal D.L. n. 77/2021), venendo in rilievo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, oltre che di ordinamento civile¹⁶.

Su tali premesse, le sentenze della Corte costituzionale nn. 210/2014 e 103/2017 hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disciplinavano sclassificazioni, deliberate dal comune e dichiarate dalla regione senza il coinvolgimento statale, nelle ipotesi in cui i terreni avessero perso la destinazione di terreni pascolativi o boschivi o fossero stati utilizzati per opere permanenti d'interesse pubblico. La seconda sentenza ha evidenziato, inoltre, come la sclassificazione, «riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico ambientale, costituis(se) di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie riservata alle leggi dello Stato».

La prima sentenza contiene anche utili rilievi sulla speciale *ratio* di questo vincolo *ex lege*, evidenziando che: disposta la sclassificazione senza il rispetto del meccanismo concertativo con lo Stato, non sarebbe sufficiente a recuperare il ruolo statale il potere ministeriale di apporre, *a posteriori*, sulle aree sclassificate un vincolo paesaggistico di diversa natura *ex art.* 134 Codice, ossia tramite provvedimento puntuale o piano paesaggistico (*ex artt.* 140 o 143, co. 1, lett. *d*, Codice). Un vincolo di diversa natura – oltre a richiedere il pregio naturale o il carattere tradizionale e identitario quali presupposti che devono essere, a questo punto, intrinsecamente posseduti dalle bellezze di insieme su cui si intenda apporre il vincolo *ex art.* 136 Codice – non assicurerebbe una tutela equivalente a quella derivante dal combinato operare del regime degli usi civici e del vincolo paesaggistico: nella specie «il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente “passiva”, fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni [...] si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene». È dunque nella scelta se conservare o meno il regime degli usi civici che si consuma contestualmente la «scelta ambientale»¹⁷.

Nella sentenza del 2017 la Corte costituzionale ha anche chiarito i limiti sostanziali della sclassificazione, sottolineando la differenza rispetto al mutamento di desti-

¹³ Sulla rilevanza della novella a rafforzare la funzionalizzazione alla tutela del bene ambiente: Corte conti, Sez. II centrale d'app., 7 settembre 2022 n. 257.

¹⁴ Calabrò M. (2012), “Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili”, in Bocchini F. (a cura di), *Le vendite immobiliari. Statuti, tecniche e tutele*, Giuffrè, Milano, p. 299. Sulla natura costitutiva o ricognitiva cfr. Masaracchia A. (2018), “L'efficacia del provvedimento e del provvedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici”, in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, p. 81.

¹⁵ C. cost., 18 luglio 2014 n. 210; 11 maggio 2017 n. 103.

¹⁶ C. cost., 11 maggio 2017 n. 103; 31 maggio 2018 n. 113; 26 luglio 2018 n. 178; 24 aprile 2020 n. 71; 2 dicembre 2021 n. 228.

¹⁷ C. cost., n. 210/2014.

nazione. Il secondo è compatibile con il regime di indisponibilità in quanto mantiene «un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria», cui deve arrecare un reale beneficio (art. 41 r.d. n. 332). Il nuovo uso può comportare la sospensione – comunque temporanea – dell’esercizio del diritto di uso civico, ma non la sottrazione al vincolo paesaggistico che, piuttosto, è «rimodellato» verso una nuova finalità pur sempre conforme agli interessi della collettività. Il nuovo uso deve pertanto rispettare la vocazione del bene e l’interesse generale connesso alla rilevanza paesaggistico ambientale¹⁸.

Il mutamento di destinazione è espressione della «natura dinamica dei vincoli [...] sui patrimoni civici¹⁹», che consente di accedere a una tutela paesaggistica “attiva”, emancipata da scopi meramente conservativi; tale natura consegue dalla descritta stretta integrazione del vincolo paesaggistico con il regime dei beni collettivi, che può aprire a un regime di gestione che «preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica dei beni collettivi in coerenza con l’evoluzione dell’economia agricola e di quella ambientale²⁰».

Il mutamento può quindi rappresentare lo strumento per un utilizzo moderno dei beni collettivi, con destinazioni non ipotizzabili negli anni Venti del Novecento (come le fonti di energia rinnovabili), specie in contesti ove meno la tradizione sia sopravvissuta. Elemento imprescindibile è, però, la limitazione temporale, mentre la redditività derivante dalla diversa funzione eventualmente consentita a terzi deve essere destinata a vantaggio della collettività.

La sclassificazione determina invece il venir meno del regime della proprietà collettiva e, con esso, del vincolo *ex lege* e, quindi, della «destinazione ambientale»²¹. La conversione al regime di diritto privato è necessariamente onerosa²², principio che, si vedrà, può rilevare anche nell’interesse generale, potendo la sclassificazione essere uno strumento di gestione dinamica della proprietà collettiva.

La descritta differenza ha determinato la Corte costituzionale a dichiarare (sentenza n. 113/2018) l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 L.R. Lazio n. 1/1986 che introduceva la possibilità di alienare terreni di proprietà collettiva destinati, previa autorizzazione regionale al mutamento di destinazione *ex art.* 12 l. n. 1766/1927, all’edificabilità nei piani urbanistici comunali. Pur non essendo menzionata la sclassificazione, il mutamento

di destinazione avrebbe determinato la disponibilità e l’alienabilità.

Come anticipato, le pronunce della Consulta sono però anche una conseguenza del ruolo di supplenza assunto dalle regioni a fronte dei ritardi del legislatore statale nel colmare il vuoto di disciplina delle diffuse situazioni d’intervenuta irreversibile trasformazione. È il caso di altra disposizione del citato art. 8 della stessa L.R. Lazio²³ che disciplinava l’alienabilità agli occupanti di terreni già edificati «a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi». La disposizione sottintendeva che, a seguito dell’edificazione legittima o condonata, il bene avesse acquisito natura disponibile; la L.R. avrebbe determinato anche il venir meno del vincolo paesaggistico, con un celato ampliamento della sanabilità paesaggistica.

La normativa regionale, come quella da ultimo citata, tenta invero di fornire una soluzione a situazioni d’irreversibile trasformazione determinate da interventi condonati o realizzati in conformità alle previsioni urbanistiche comunali. Quanto alla prima ipotesi, i primi due condoni edilizi²⁴ hanno consentito la sanatoria edilizia su aree gravate da usi civici previo parere favorevole dell’autorità preposta al vincolo paesaggistico (peraltro esclusivamente sulla valutazione di compatibilità con lo stato dei luoghi²⁵) e previa concessione a termine del terreno gravato da uso civico. Quanto alla seconda ipotesi, la realtà fornisce numerosi casi d’irreversibili trasformazioni conformi alla destinazione edificatoria attribuita da piani urbanistici a terreni gravati da usi civici; in molti di questi casi l’accertamento definitivo della natura di demanio civico è sopravvenuto al piano urbanistico e alla trasformazione²⁶. Quanto realizzato, spesso anche in attuazione di p.e.e.p., è stato trasferito in proprietà piena o superficiaria a privati, impossibilitati poi a disporne stante la nullità, per contrarietà a norme imperative o impossibilità dell’oggetto, dei titoli alla base dell’acquisto del terreno e della cessione²⁷.

¹⁸ Su cui C. cost., n. 113/2018.

²⁴ Con riguardo al terzo condono edilizio, l’art. 4 l. n. 350/2003 ha integrato la lett. g del comma 27 dell’art. 32 D.L. n. 269/2003 (conv. in l. n. 326/2003) escludendo invece la sanabilità.

²⁵ L’art. 1, comma 10, l. n. 449/1997 ha precisato che l’amministrazione preposta al vincolo, ai fini della formulazione del parere prescritto dall’art. 32 l. n. 47/1985, «deve attenersi esclusivamente alla valutazione della compatibilità con lo stato dei luoghi degli interventi per i quali è richiesta la sanatoria».

²⁶ Cerulli Irelli V. (2021), “*Usi civici*” e “*proprietà collettiva*”: principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni), Giuffrè, Milano, p. 2545.

²⁷ Cfr. Calabrò M. (2022), *op. cit.*, p. 285.

¹⁸ C. cost., n. 103/2017.

¹⁹ C. cost., 24 aprile 2020 n. 71.

²⁰ C. cost., n. 71/2020.

²¹ C. cost., n. 71/2020.

²² C. cost., n. 71/2020.

Di tali ipotesi il legislatore statale non si è occupato se non in tempi recenti e con un intervento timido²⁸ nella misura in cui ha fornito soluzioni alle sole ipotesi di trasformazioni irreversibili autorizzate dal comune sotto il profilo edilizio e legittime sotto il profilo paesaggistico in quanto verificatesi prima della Legge Galasso.

È stata così rinviata una riflessione che dovrebbe avere a oggetto una deroga al divieto di autorizzazione paesaggistica in sanatoria attualmente sancito dall'art. 146 Codice, ritenuto applicabile dalla giurisprudenza²⁹ anche agli interventi realizzati in epoca antecedente all'entrata in vigore, nel 2006, del divieto. Il divieto peraltro rileva anche in caso di accertamento dell'uso civico sopravvenuto all'intervento, stante la natura meramente ricognitiva dell'accertamento cui *ex lege* si collega il vincolo, con conseguente non assimilabilità alle ipotesi di vincolo paesaggistico applicato dopo l'intervento³⁰.

Anche interpretando estensivamente la norma sull'alienazione – che il tenore letterale dell'art. 39 r.d. n. 332/1928 consente nei casi in cui, per le esigue estensioni, i fondi non si prestino a forme di utilizzazione previste dalla legge –, la sclassificazione opererebbe *ex nunc*; ove le aree siano state trasformate, si porrebbe comunque un problema di ammissibilità, per il citato divieto, della sanatoria sotto il profilo edilizio e paesaggistico.

Un intervento del legislatore in tale senso può trovare un *assist* in considerazioni svolte incidentalmente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 71/2020 e introdurre, in combinato con i principi di onerosità e di conservazione dell'entità del patrimonio collettivo nel suo complesso, uno strumento amministrativo tipico di sistemazione della proprietà collettiva, di sua gestione dinamica e di tutela dell'interesse generale.

Sul principio di onerosità, la Corte ha rilevato che esso «è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree». In un *incidenter*, la Corte ha evidenziato come nella l. n. 1766 sia prevista la possibilità di acquisire aree a vocazione collettiva su cui viene a essere automaticamente impresso il vincolo ambientale (art. 22, comma 2, l. n. 1766/1927): il regime giuridico dei beni collettivi non impedisce, quindi, che i corrispettivi ricavati dalle trasformazioni o alienazioni del patrimonio civico siano

usati, in una gestione dinamica, per l'acquisto di nuove aree³¹. Tale possibilità, oltre a essere coerente con la natura multifunzionale degli usi civici, “*si inquadra*” in un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale³²». L'acquisto di nuove aree al patrimonio collettivo può così rappresentare uno strumento per ridurre il consumo del suolo agricolo, sottraendolo alle scelte del piano urbanistico tutt'ora connotate da ampia discrezionalità in mancanza di una legge statale sul consumo del suolo. Tale possibilità non trova ostacolo nella disciplina del Codice, dove il vincolo *ex lege de quo* non necessariamente è collegato a caratteristiche intrinseche attuali di particolare pregio.

Come anticipato, il recente intervento del legislatore statale è stato al riguardo limitato quanto ad ambito applicativo. L'art. 63-*bis*³³ D.L. n. 77/2021 (conv. in l. n. 108/2021), inserendo i commi da 8-*bis* a 8-*quater* nell'art. 3 l. n. 168/2017, ha previsto il potere regionale di autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico, in presenza di alcune condizioni cumulative. L'esercizio del potere presuppone: che i terreni abbiano perso irreversibilmente la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione³⁴ prima della Legge Galasso e le opere siano state “autorizzate” dall'amministrazione comunale; che i terreni siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione ur-

³¹ Saleppichi G. (2020), “La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)”, in *Rivista AIC*, 4, p. 19.

³² Cfr. C. cost., 16 luglio 2019 n. 179.

³³ Su cui: Pagliari G. (2022), “L'art. 63-*bis* del “decreto semplificazioni *bis*”: una novella inapplicabile; una “norma suicida”?”, in *Riv. giur. urb.*; Bona C. (2022), “Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)”, in *Foro it.*, I, pp. 1227 ss.; Nunziata M. (2022), *op. cit.*, 53; Cervale M.C. (2024), “Poteri di disposizione dei beni collettivi: ragioni, limiti e prospettive”, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 20, p. 645.

³⁴ La perdita irreversibile della conformazione fisica e della destinazione funzionale è concetto non definito dalla norma, ma potrebbe operarsi un parallelo, con le differenze del caso, con l'irreversibile trasformazione presupposto dell'istituto pretorio, ora superato, dell'accessione invertita intesa come “radicale trasformazione” del bene “nel suo aspetto materiale, in modo da perdere la sua conformazione fisica originaria e da risultare stabilmente e inscindibilmente incorporato, quale parte indistinta e non autonoma, in un bene nuovo e diverso” (cfr. Cass. civ., Sez. I, 22 febbraio 1994 n. 1725).

²⁸ Nunziata M. (2022), “Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi”, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, II, p. 54.

²⁹ *Ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 21 aprile 2022 n. 3026.

³⁰ Su cui pareri MIC, Ufficio legislativo, 8 gennaio 2024 n. 13134 e 27 aprile 2016 n. 12385.

banistica³⁵ e che non siano stati trasformati in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa (tale ultima condizione ha riguardo all'eventuale ipotesi in cui sull'area viga un vincolo paesaggistico diverso da quello conseguente alla proprietà collettiva).

A garanzia della consistenza del patrimonio d'uso civico, è prescritto che le permuta abbiano a oggetto terreni di superficie e «valore ambientale» equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile degli enti territoriali. Le permuta comportano la «demanializzazione» delle aree di atterraggio e il loro ingresso tra i beni paesaggistici *ex lege* ex art. 142, comma 1, lett. h), Codice. Le aree sorgente sono «sdemanializzat(e)», ma su di esse il «vincolo paesaggistico» «è mantenuto».

Oltre che «timido», l'intervento del legislatore solleva alcune perplessità. Il vincolo paesaggistico sulle aree sorgente è mantenuto, ancorché debba essere rimodellato: se il vincolo *ex lege* sui beni collettivi ex art. 142 incorpora il bene e il relativo regime giuridico, in tale caso il regime giuridico è venuto meno per effetto della permuta. Non sono però indicati dal legislatore, né ricavabili in via sistematica, il regime giuridico di tale vincolo e la relativa *ratio*. La disposizione, non lasciando alcun margine di valutazione tecnico discrezionale sull'*an* del vincolo, istituisce una nuova fattispecie di vincolo *ex lege* sull'area sorgente; ma questa, proprio perché irreversibilmente trasformata, non conserva le caratteristiche originarie determinate dal peculiare regime giuridico degli usi civici, né presenta necessariamente caratteristiche di rilievo paesaggistico (caratteristiche, cioè, idonee a giustificare un vincolo provvedimentale ex art. 136 Codice).

Qualora elementi di pregio paesaggistico in concreto non ricorrano, il vincolo sull'area sorgente che permane *ex lege* non è comunque suscettibile di rimozione, a tale fine non essendo tipizzato dalla legge alcun potere amministrativo; la sottoposizione a tutela per legge conduce a escludere, infatti, che, nell'esercizio del potere amministrativo di autotutela, statale o regionale, il vincolo possa essere revocato, né la revoca potrebbe essere disposta dal piano paesaggistico, essendo questo legittimato solo a vestire i vincoli *ex lege* (art. 143, comma 1, lett. c), Codice). Ne consegue, quindi, una cristallizzazione nell'*an* del vincolo sull'area sorgente.

³⁵ Non rileva se l'appartenenza al demanio civico fosse già accertata o sopravvenga rispetto alla trasformazione, ma le condizioni pare escludano l'applicabilità in caso di interventi abusivi seppure condonati, lasciando intendere il tenore letterale che debba trattarsi di autorizzazione previa e di intervento formalmente compatibile ai piani urbanistici. Dubbia è anche l'applicabilità in caso di abusi sanati ex art. 36 T.U. edilizia su aree di cui sia stata accertata successivamente la natura di bene gravato da uso civico.

Nel procedimento di sclassificazione non svolge alcun ruolo l'autorità preposta alla tutela del paesaggio. È allora plausibile pensare che alla base della conservazione aprioristica del vincolo sull'area sorgente vi sia banalmente un'esigenza di semplificazione dell'*iter* procedimentale e delle competenze amministrative. La novella normativa solleva comunque delle perplessità nella parte in cui omette ogni tipo di coinvolgimento del MIC nella valutazione del valore ambientale equivalente delle aree accipienti: se il potere di apposizione del vincolo è, in base al Codice, ordinariamente anche regionale, è però anche vero che il procedimento regionale è strutturato dal Codice in modo da assicurare la partecipazione del MIC (si pensi alla composizione delle commissioni provinciali ex art. 138 Codice).

Non è poi chiaro se nell'autorizzare la permuta la regione sia legittimata a vestire il vincolo dell'area sorgente ex art. 140, comma 2, Codice. Se il vincolo resta nudo, la semplificazione operata a monte genera complicazioni a valle: il vincolo *ex lege* sull'area sorgente è un vincolo indefinito, lascia incerti – perché non più riconducibili a quelli insiti nel regime delle proprietà collettive – «i valori paesaggistici oggetto di protezione» che fungeranno da parametro di compatibilità degli interventi ex art. 146 Codice. Ove si ritenga che in sede di permuta il vincolo che permane sull'area sorgente possa essere vestito, suscita comunque perplessità il mancato coinvolgimento statale.

La permanenza del vincolo paesaggistico sull'area sorgente suggerirebbe di accostare la disposizione sulla permuta alla previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 3 l. n. 168 che sancisce la sopravvivenza dell'interesse paesaggistico alla liquidazione di *iura in re aliena* nonostante il venir meno del «presupposto stesso che aveva determinato l'imposizione del vincolo»³⁶. Anche la Corte costituzionale (nella sentenza n. 119/2023) ha accostato le due previsioni, evidenziando che con esse «il legislatore assegna al [...] vincolo [mantenuto: n.d.r.] la funzione di preservare [...] quei profili del paesaggio, che in precedenza erano garantiti dalla presenza degli usi civici e del demanio civico». Relativamente agli *iura in re aliena* la Corte scrive che il proprietario, liberato il terreno dal diritto collettivo, «resta ancora vincolato alla conservazione dell'interesse paesistico-ambientale» che si traduce nel «dare continuità», «attraverso la memoria della pregressa presenza degli usi civici», «al valore paesaggistico in precedenza tutelato».

Proprio quest'ultima considerazione denota, però, la differenza rispetto alla permuta, dove l'irreversibile

³⁶ Nunziata M. (2022), *op. cit.*, p. 50.

trasformazione ha determinato, con ogni probabilità, la scomparsa di quei caratteri cui si vorrebbe astrattamente dare continuità con il mantenimento del vincolo.

La norma è lacunosa anche in merito alla nozione di “*valore ambientale*” dell’area sorgente sia perché, stante l’irreversibile trasformazione, detto valore potrebbe mancare, sia perché non specifica i parametri di valutazione. Sotto il primo aspetto, la valutazione va probabilmente operata ipotizzando la condizione originaria del bene in assenza di trasformazione³⁷. Sotto il secondo aspetto, occorre tornare alla *ratio* del vincolo sulle aree gravate da usi civici, il cui valore da tutelare non inerisce a caratteristiche di bellezza naturale o di particolare valore estetico, che potrebbero anche mancare, ma al valore identitario, alle possibilità di uso agro-silvo-pastorale e alle funzioni ecosistemiche svolgibili tramite il regime giuridico dei beni collettivi.

Quanto all’onere economico posto a carico di regioni e comuni, esso trova probabile giustificazione nell’implicito riconoscimento di un non efficace controllo da parte degli enti in sede di pianificazione urbanistica o paesaggistica.

L’indisponibilità dei beni collettivi rileva anche per il potere di espropriazione. Nella recente sentenza n. 12570/2023³⁸, la Cassazione ha ricavato dalla “*tendenziale mutazione funzionale*” del regime della proprietà collettiva in chiave ambientale ulteriori argomenti per ribadire che i diritti sui beni collettivi non possono essere implicitamente estinti per effetto di un decreto di esproprio, essendo a tale fine necessario un tipico provvedimento di sclassificazione. L’esproprio in sé, «lungi dall’incidere sulla qualità dei beni [...] nel senso di operarne (se siano civici) la sdemanializzazione», «presuppone proprio quest’ultima attività quale condizione per l’insorgenza dello stesso potere espropriativo». Al provvedimento di sclassificazione è affidata, quindi, la comparazione degli interessi pubblici confliggenti, non es-

sendo a tale fine equivalente la dichiarazione di pubblica utilità, emessa da una diversa autorità nell’esercizio di un potere distinto da quello attribuito in materia di usi civici. In mancanza di sclassificazione, il potere espropriativo non sussiste, con conseguente carenza di potere.

In tale senso, l’art. 4, co. 1-*bis*, T.U. espropriazioni, integrato nel 2015, dispone che «i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d’uso, fatte salve le ipotesi in cui l’opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l’esercizio dell’uso civico».

Per quanto poc’anzi evidenziato, il citato “mutamento di destinazione” va interpretato come “sclassificazione” quando l’opera non sia temporanea e determini un cambiamento permanente della vocazione ambientale. La precisazione – oltre a evidenziare un utilizzo confuso dei termini – comporta che la sclassificazione, cui sono sottese valutazioni discrezionali, non è prodromica alle sole procedure di alienazione dei terreni gravati da usi civici³⁹.

Il criterio della compatibilità è stato peraltro di recente abusato dal legislatore statale per finalità di semplificazione procedimentale: utilizzato inizialmente con riguardo al rapporto tra elettrodotti e beni collettivi, per fare fronte alle esigenze della produzione energetica, esso ha poi trovato aprioristica applicazione nel D.L. PNRR n. 19/2024 (conv. in L. 29 aprile 2024 n. 56), in nome di esigenze di semplificazione e accelerazione.

Nel dettaglio, il D.L. Energia n. 17/2022 (conv. in l. n. 34/2022) ha inserito nell’art. 4 T.U. espropriazioni un comma 1-*ter* ai sensi del quale, «fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica», gli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell’energia elettrica si intendono «di norma compatibili con l’esercizio dell’uso civico», salva la possibilità che la regione esprima caso per caso «una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell’ambito del procedimento autorizzativo per l’adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell’infrastruttura».

Il co. 1-*quater* dispone poi che «(f)ermo restando il rispetto della normativa paesaggistica», si intendono “*sempre compatibili*” le ricostruzioni dei medesimi elettrodotti aerei o interrati già esistenti ma obsoleti. In tale secondo caso, quindi, la legge effettua direttamente *ex ante*, sottraendola alla discrezionalità amministrativa, quella ponderazione fra tutela degli usi civici e interesse pubblico alla realizzazione delle linee elettriche che in precedenza trovava la sua sede nel procedimento di conces-

³⁷ Così Bona C. (2022), *op. cit.*, p. 1228.

³⁸ Cass., Sez. un., 10 maggio 2023 n. 12570. La controversia riguardava dei terreni nel comune di Alfedena insistenti storicamente nel demanio civico di un ex feudo. Con sentenza commissariale n. 15/1935 era stato sancito che l’ex feudo costituiva un demanio collettivo. In esito a una verifica demaniale condotta dal comune, la regione ha segnalato al Commissario regionale l’impossibilità di procedere alla reintegra per l’opposizione degli aventi causa dal beneficiario di una pregressa espropriazione. Il Commissario per gli usi civici (sentenza n. 15/2015), chiarita l’illegittimità dell’espropriazione in ragione della inosservanza delle procedure di cui all’art 12 l. n. 1766/1927 e del r.d. n. 332/1928, accogliendo le domande del comune, ha dichiarato la natura demaniale civica dei terreni e la conseguente nullità e inefficacia degli atti pubblici e privati disposti sui beni stessi, ordinando la reintegra in favore della collettività del comune.

³⁹ Cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 20 gennaio 2021 n. 63.

sione⁴⁰. Il comma 1-*quater*, stando al tenore letterale, potrebbe essere interpretato anche come celata sanatoria, quanto al regime della proprietà collettiva, di elettrodotto “già esistenti” installati senza previo mutamento di destinazione⁴¹.

Da ultimo, il D.L. PNRR 2024, all’art. 12-*ter*, dispone che, «fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico», le opere pubbliche o di pubblica utilità finanziate dal PNRR si intendono “*di norma compatibili con l’esercizio dell’uso civico*”. La regione si esprime sulla compatibilità nell’ambito della conferenza di servizi decisoria indetta ai sensi della l. n. 241/1990. Allo scopo di accelerare la procedura, è previsto che, decorso inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità, «si applica il comma 4 del citato articolo 14-*bis* l. n. 241 del 1990», ossia l’inerzia equivale a silenzio assenso. La disposizione aggiunge che, qualora nell’ambito della conferenza di servizi sia rilevata l’incompatibilità dell’opera con l’esercizio dell’uso civico, «la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari».

Le disposizioni citate, tutte accomunate da una presunzione di compatibilità (a seconda dei casi assoluta o relativa), sollevano perplessità.

La disposizione del D.L. PNRR introduce una presunzione relativa senza alcuna distinzione tra opere, come gli elettrodotto, suscettibili in astratto di convivere con la proprietà collettiva e opere in grado di cambiare radicalmente la vocazione dell’area. In quest’ultimo caso la presunzione in combinato con la formazione del silenzio assenso in conferenza di servizi può dare luogo di fatto al risultato di una sclassificazione – che tale formalmente però non è –, determinando la sospensione *sine die* dell’esercizio dei diritti sulle proprietà collettive, pur lasciando permanere – mancando un provvedimento di sclassificazione – il vincolo paesaggistico, il quale è però privato dello strumento per la sua esplicazione, e che ne è la *ratio*, quale è la cura continua della comunità. Inoltre, il risultato di fatto cui la disposizione può dare adito disattende nella sostanza quella propedeuticità del mutamento di destinazione o della sclassificazione rispetto all’esproprio o all’asservimento coattivo ribadita dalla Cassazione in quanto introita in conferenza di servizi, sottoponendola alla relativa disciplina semplificatoria, la valutazione sulla compatibilità.

Non è chiaro, poi, cosa s’intenda per “*sistemazione*” delle terre gravate da uso civico in caso di dichiarata in-

compatibilità: la disposizione, qualora intenda per tale il mutamento di destinazione d’uso, la sclassificazione o la permuta, non tiene conto che la competenza amministrativa potrebbe non spettare alla stazione appaltante.

Infine, le disposizioni citate non sono coerenti con i principi elaborati dalla Corte costituzionale perché separano le valutazioni sul vincolo paesaggistico dalla valutazione sulla compatibilità con l’esercizio degli usi civici affidata alla competenza della sola regione, così mortificando la peculiarità del vincolo gravante sulle proprietà collettive: come chiarito dalla sentenza n. 103/2017 della Corte costituzionale, le ipotesi di mutamento di destinazione «sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità» e devono soggiacere al meccanismo concertativo⁴². Le disposizioni semplificatorie introdotte si basano sull’errato presupposto che il ruolo statale sia garantito dalla clausola che prevede «il rispetto del vincolo paesaggistico»; esse confondono, però, l’autorizzazione paesaggistica, deputata a valutare la compatibilità dell’opera con il pregio esteriore dell’area, con la decisione concertata sulla conservazione/sospensione del regime delle proprietà collettiva e sulla conformazione del vincolo sulle proprietà collettive. Si tratta di poteri distinti: è nel decidere sulla compatibilità che si consuma la “scelta ambientale”⁴³.

Il tema della “compatibilità” suggerisce alcune considerazioni anche su recenti disposizioni statali in tema di impianti da fonti di energia rinnovabile.

Il d.lgs. n. 199/2021, all’art. 20, nell’attesa del decreto ministeriale deputato a fissare principi e criteri omogenei per l’individuazione delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti FER aventi una potenza complessiva almeno pari a quella stabilita dal piano nazionale integrato per l’energia e il clima, ha elencato alcune aree idonee *ex lege*. Tra queste aree sono state incluse «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all’articolo 142, co. 1, lett. h», del medesimo Codice. La disposizione non è particolarmente perspicua: una prima possibile interpretazione esclude dalle aree idonee quelle interessate da un vincolo provvedimentale o applicato dal piano paesaggistico, mentre quelle interessate solo da vincoli *ex lege* sarebbero *ope legis* idonee con l’unica eccezione delle aree gravate da usi civici; una seconda interpretazione esclude dalle aree idonee le aree interessate da vincoli paesaggistici, compresi quelli

⁴⁰ TAR Abruzzo, L’Aquila, Sez. I, 25 maggio 2023 n. 303.

⁴¹ La questione è oggetto della controversia su cui recentemente, per profili di giurisdizione, Cass., Sez. un., 31 ottobre 2023 n. 30308.

⁴² Così anche Comm. usi civici Lazio, Umbria Toscana 10 febbraio 2020 n. 18.

⁴³ C. cost., n. 210/2014.

*ex lege*⁴⁴, con eccezione delle aree gravate da usi civici. L'intervento D.M. 21 giugno 2024 non ha fornito chiarimenti al riguardo.

È pur vero che l'indicazione delle aree idonee ha una valenza meramente orientativa per indirizzare le istanze di autorizzazione unica verso aree ove vi sia una maggiore probabilità di accoglimento; quindi, la non inclusione nelle aree idonee non impedirebbe di presentare istanze (non trovando però applicazione le misure di semplificazione procedimentale consistenti, *ex art. 22 D.Lgs. n. 199/2021*, nella riduzione dei termini del procedimento e nell'efficacia non vincolante del parere espresso dall'«autorità competente in materia di tutela del paesaggio», la cui inerzia è rimediata dal silenzio devolutivo)⁴⁵.

Ma se l'installazione di impianti FER in aree gravate da usi civici richiede il previo mutamento di destinazione o la sclassificazione (provvedimenti aventi natura discrezionale), la norma, qualora interpretata nel senso dell'inclusione di tali beni tra le aree idonee *ex lege*, sarebbe irragionevole perché relativa ad aree non immediatamente disponibili o destinabili fino a quando non intervengano i predetti provvedimenti di gestione; l'irragionevolezza risulta viepiù ove si consideri che l'individuazione delle aree idonee è collegata agli obiettivi quantitativi del PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima). Tale rilievo potrebbe essere superato ove l'inclusione nelle aree idonee fosse intesa come presunzione di compatibilità con l'esercizio degli usi civici, esponendosi peraltro tale interpretazione alle medesime perplessità poc'anzi svolte con riguardo alla previsione del D.L. PNRR 2024, aggravate dalla natura assoluta della presunzione, irragionevolmente non accompagnata da alcuna distinzione tra le tipologie di impianti.

⁴⁴ Marzaro P. (2023), "Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l'irrelevanza paesaggistica", in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2023, p. 265.

⁴⁵ C. cost., n. 103/2024.

Tutela del territorio e domini collettivi anche alla luce dell'art. 65-bis, l. 108 del 29 luglio 2021

di Gioacchino Ascione¹

Premessa

Gli “usi civici” sono diritti spettanti a una collettività organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque². L'espressione è stata fortemente criticata in giurisprudenza per la sua genericità e soprattutto per la sua improprietà: si tratta di diritti (e non usi) di diversa natura e origine e, soprattutto, con un regime giuridico differenziato³.

Con il solo termine “usi civici” o “beni collettivi”, ci si riferisce a ben tre situazioni distinte: usi civici sulla proprietà privata (usi civici in senso stretto), terre civiche e proprietà collettive “chiuse”⁴.

Pur trattandosi di un unico fenomeno di godimento di diritti comuni da parte di un'intera collettività, senza divisione per quote (dove l'uso dell'unica parola “uso civico” o “bene collettivo”), tali termini descrivono tre differenti casi di beni civici⁵:

- *usi civici sulla proprietà privata* (usi civici in senso stretto): sono diritti collettivi di godimento e uso di determinate *utilitates*, (ad es. l'uso civico di legnatico, macchiatico, pesca, caccia) su un terreno di proprietà altrui, spettanti a una popolazione e ai singoli utenti che la compongono;
- *proprietà collettive “aperte”* (o terre civiche): su di esse, a differenza dell'uso civico in senso stretto, la collettività non divide il godimento con nessun altro proprietario. Ha a oggetto i beni civici di originario

dominio di una comunità di abitanti, ovvero a essa pervenuti in esecuzione delle procedure di liquidazione degli usi civici e delle promiscuità previste dalla legge. Sono ammessi a godere dell'uso delle risorse naturali tutti gli abitanti residenti in una certa zona (rapporto di *incolato*); dunque, anche i non originari che si sono stabilmente insediati sul territorio (perciò si parla di proprietà collettive “aperte”);

- *proprietà collettive “chiuse”*: si tratta di terreni al cui godimento sono ammessi i residenti (rapporto di *incolato*), che però siano anche discendenti dagli antichi originari (rapporto *agnatizio*). Esse sono presenti soprattutto nelle zone montane del Nord Italia.

Le proprietà collettive “aperte” e le proprietà collettive “chiuse”, nell'insieme, sono anche chiamate “dominii collettivi”, “demani collettivi”, “beni civici” o, comunemente, “terre collettive”.

L'improprietà di linguaggio nell'usare lo stesso termine “usi civici”, per indicare situazioni differenti, deriva sia dal fatto che si tratta di un unico fenomeno di godimento di diritti comuni da parte di un'intera collettività, sia dalla legge fondamentale di riferimento (L. 1766/1927), la cui filosofia è “livellatrice”, avendo voluto omologare, sotto lo stesso nome di “usi civici”, le varie e distinte situazioni giuridiche di godimento collettivo delle risorse.

La citata legge del 1927 indica due diverse fattispecie giuridiche facenti capo a una popolazione:

- i diritti di uso e godimento su terre di proprietà privata (*jura in re aliena*), da un lato;
- il dominio collettivo su terre proprie (*jura in re propria*) o terre collettive, dall'altro.

Da un punto di vista oggettivo, le due posizioni giuridiche racchiuse nell'espressione sono nettamente differenti tra loro: i primi, infatti, sono soggetti a liquidazione ai sensi della stessa legge 1766/1927; i secondi, invece, sono destinati a essere fortemente valorizzati e sono sottoposti alla

¹ Agronomo e perito istruttore demaniale.

² Branca G. e Perone-Pacifico C. (2004), “Le terre collettive del Lazio”, in *Quaderni di informazione socioeconomica*, Coordinamento n. 6, Editoriale Pier Luigi Castaldi.

³ De Lucia L. (1999), “Usi civici”. *Digesto discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino.

⁴ Venzi L. (a cura di) (2002), *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, Fondazione Carivit, Viterbo.

⁵ Tomasella E. (2000), *Aspetti pubblicistici del regime dei beni regolieri*, Istituto Bellunese Ricerche Soc., Belluno.

normativa di tutela dell’ambiente e del paesaggio (terreni con destinazione silvo-pastorale), oppure sono destinati alla privatizzazione (terreni a vocazione agraria).

Da un punto di vista soggettivo, invece, in entrambi i casi si tratta di situazioni giuridiche imputate a una popolazione stabilmente insediata su un territorio, e cioè di diritti facenti capo a una collettività indifferenziata di individui⁶.

Gli usi civici sulla proprietà privata sono destinati a scomparire mediante la procedura di liquidazione: nel nostro ordinamento giuridico, cioè, non è prevista la conservazione di una proprietà della terra divisa tra il privato e la collettività.

I beni in proprietà collettiva, invece, possono essere domini collettivi, se di associazioni o università agrarie comunque denominate, o demani civici, se di comuni o frazioni; sono destinati alla conservazione e alla pianificazione economica e gli usi esercitati possono variare nel loro contenuto e nella loro estensione.

Le terre collettive risultano, oggettivamente, essere una variabile di estremo interesse potenziale per l’intera società e per le Istituzioni preposte alla loro gestione.

La consistenza del demanio civico in regione Campania

Per comprendere la rilevanza che riveste il demanio civico a livello territoriale è utile analizzare i dati relativi alla estensione delle terre soggette al connesso vincolo, in maniera distinta per ambito provinciale. Con riferimento alla regione Campania, la relativa consistenza è rappresentata nella *Tabella 1*.

Tabella 1 – La consistenza del demanio civico in Regione Campania

Provincia	Superficie territoriale (Ettari)	Demanio civico	
		Superficie (Ettari)	Incidenza su sup. territoriale (%)
Avellino	280.607	32.730	12%
Benevento	208.044	19.434	9%
Caserta	265.135	37.486	14%
Napoli	117.893	2.903	2%
Salerno	495.415	121.684	25%
Totale	1.367.094	214.237	16%

Fonti: Istat; Archivio Commissariato usi civici Napoli; Uff. Usi civici Regione Campania

⁶ De Lucia L. (1999), *op. cit.*

Il dato che rileva è che la superficie demaniale civica rappresenta il 16% di quella territoriale regionale, con una maggiore concentrazione in provincia di Salerno (dove impegna un quarto della superficie territoriale provinciale).

L’analisi su base comunale è rappresentata nella *Tabella 2*, dalla quale emerge che i comuni interessati dalla presenza di terre demaniali civiche superano il 70% del totale dei Comuni della Campania; anche in questo caso, la maggiore distribuzione si ha in provincia di Salerno (92%). Per nulla trascurabili, comunque, sono i dati relativi alle altre province.

Tabella 2 – Il numero dei Comuni con Demanio Civico

Provincia	Totale	NUMERO COMUNI		
		Con demanio civico		Senza demanio civico
		numero	%	
Avellino	119	84	71%	35
Benevento	78	65	83%	13
Caserta	104	66	63%	38
Napoli	92	31	34%	61
Salerno	158	145	92%	13
Totale	551	391	71%	160

La natura giuridica di detti terreni impedisce qualsiasi forma di utilizzazione diversa da quella impressa con i provvedimenti accertativi degli usi civici emessi in esecuzione della Legge 1766/1927; allo stesso modo non è possibile assumere atti di disponibilità, da parte dei Comuni, senza la prescritta autorizzazione che oggi è di competenza della Regione.

Ciononostante, sono state rilevate alcune utilizzazioni non conformi alla predetta natura giuridica; tra esse, le più frequenti sono quelle elencate nella seguente *Tabella 3*.

Tabella 3 – Le tipologie di utilizzazioni più frequentemente riscontrabili sui terreni demaniali civici

1	Intestazione catastale a soggetti privati
2	Concessione di superficie e costituzione di diritti reali
3	Uso agricolo
4	Cave per l’estrazione di materiali per l’edilizia
5	Edificazioni (residenziali e/o industriali)
6	Opere pubbliche (realizzate anche in seguito a procedure espropriative)

Per le predette utilizzazioni, essendo le stesse non conformi e non compatibili con la natura giuridica dei terreni, occorre procedere alla relativa sistemazione/regolarizzazione, ove possibile. Essa può avvenire attraverso l'istituto del mutamento di destinazione o della sdemanializzazione (quest'ultima, per successiva alienazione), come disciplinati dalla L. 1766/1927 e dal relativo regolamento RD 332/1928.

Ai fini della concessione delle autorizzazioni vanno valutate le relative finalità, che devono essere volte:

- al soddisfacimento di bisogni primari, essenziali e indifferibili della popolazione;
- al miglioramento della qualità della vita della collettività;

Esse devono essere “prevalenti” rispetto all'esercizio dei diritti civili da parte della collettività, con riferimento alla superficie “sottratta” alla collettività medesima. Va considerato il mantenimento dei diritti civili sulla restante massa collettiva disponibile.

Il criterio introdotto dall'art. 63 della Legge n. 108 del 29/07/2021

La legge 108/2021, rubricata «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», all'articolo 63-*bis*, introduce una modifica alla legge 20 novembre 2017, n. 168 (che ha dettato norme in materia di domini collettivi).

Il citato articolo 63-*bis* della L. 108/2021 stabilisce che: «1. All'articolo 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

8-*bis*. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:

- a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;
- b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;

c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

8-*ter*. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permuta di cui al comma 8-*bis* hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permuta comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

8-*quater*. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-*bis* e 8-*ter* sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

Il criterio introdotto dalla norma, dunque, è quello della permuta con lo scopo di reintegrare le terre sottratte alla collettività mediante lo scambio con altre «di superficie e valore ambientale equivalenti».

In Regione Campania ha trovato già attuazione l'istituto della permuta, sia in applicazione dell'art. 63bis della legge 108/2021, sia con riferimento alla legge 1766/1927 (art. 12) e al RD 332/1928 (art. 41).

In *Tabella 4* si riportano in forma prospettica i dati salienti rilevati dai provvedimenti con i quali sono state autorizzate le permuta. Il dato che emerge in tutti i casi esposti è la considerevole differenza tra la superficie offerta in permuta rispetto a quella “trasformata”: dal 35% al 215%

Il significato del valore economico dei beni ambientali⁷

I beni ambientali, l'aria, l'acqua, la fauna, un panorama, sono, secondo la prospettiva economica, beni valutabili in quanto offrono un flusso di servizi agli individui. Le attività dello stato e delle altre istituzioni, quelle dei singoli cittadini e delle aziende comportano dei cambiamenti nei flussi di tali servizi che provocano costi e benefici. Il processo di misurazione dei cambiamenti nel valore economico dei servizi forniti dalle risorse naturali è, pertanto, inquadrabile secondo logica economica in un approccio di tipo costi/benefici.

Secondo tale impostazione occorre adottare un punto di vista ampio, che consenta di leggere nelle risorse naturali l'effettivo flusso di servizi forniti alla società e all'economia: innanzitutto come fonte di *input* (combustibili

⁷ Michieli M. e Cipollotti G.B. (2018), *Trattato di estimo*, Edagricole, Bologna.

Tabella 4 – Provvedimenti regionali di autorizzazione alla permuta

N.	DATA	TERRENI DA PERMUTARE		TERRENI OFFERTI IN PERMUTA			VARIAZIONE SUPERFICIE
		Superficie (ettari)	Natura della trasformazione	Superficie (ettari)	Natura giuridica	Destinazione d'uso	
ex Legge 168/2017, come modificata dalla L. 29/7/2021 n. 108							
1	16/01/2024	54,7400	edificazione	73,9000	patrimoniale disponibile	pascolo	35%
2	13/04/2022	4,3131	opere urb. primaria e secondaria + edificazione	7,4112	patrimoniale disponibile	pascolo arb. cast. frutto uliveto	72%
3	14/10/2021	22,0000	edificazione	57,4366	patrimoniale disponibile	incolto prod. bosco ceduo pascolo	161%
ex Legge 1766/1927, art. 12 e RD 332/1928, art. 41							
4 (*)	26/02/2020	0,0820	area da destinare a parcheggio	0,2586	proprietà privata	pascolo cesp. corte	215%

(*): L'Ag. Territorio competente ha valutato in € 7.300,00 l'importo dovuto a conguaglio del valore del terreno da permutare.

fossili, legname, minerali, ecc.), secondariamente come elemento indispensabile per la vita umana (aria respirabile, situazione climatica che consente la vita, ecc.), poi come fornitore di una serie di opportunità ricreative e paesaggistiche, e infine come sistema in grado di ricevere e disperdere i residui dell'attività dell'uomo.

Il valore economico dell'ambiente può essere, pertanto, definito come la sommatoria dei valori netti scontati dei flussi derivanti da tutti i servizi che esso offre: i benefici di un intervento che incrementa il flusso di un qualsiasi servizio ambientale consistono nell'aumento del valore scontato del servizio stesso. Analogamente, i danni dell'inquinamento coincidono con la riduzione provocata nel flusso di servizi.

Il concetto di valore utilizzato trova fondamento nell'economia del benessere: il benessere/utilità dell'individuo non dipende solo dai beni – pubblici e privati – consumati, ma anche dalla quantità e qualità dei flussi di beni e servizi non di mercato forniti dal sistema risorse naturali/ambiente (per esempio salute, opportunità ricreative all'aperto, servizi paesaggistici, ecc.). Ne consegue che il riferimento per la derivazione di misure del valore economico del cambiamento nel sistema risorse/ambiente è l'effetto sul benessere umano.

Se la società desidera sfruttare nel modo più efficiente la dotazione di risorse naturali, si devono confrontare i valori dei flussi di beni/servizi derivanti dall'uso delle risorse stesse (cioè, i benefici) goduti da ciascuno dei suoi membri, con i valori cui essi rinunciano distogliendo i beni/servizi ambientali da altri impieghi (cioè, i costi).

In questo senso, poiché i benefici e i costi sono valutati in termini di effetti sul benessere individuale, i concetti di “valore economico” e di “variazione di benessere” coincidono.

Considerazioni sul valore ambientale dei beni demaniali civici

Per i beni appartenenti al demanio civico va considerata la loro specifica natura giuridica, così come da ultimo definita dalla Legge 168/2017; essa riconosce i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie

Tale ordinamento è caratterizzato, tra l'altro, dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni e 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.

La citata legge, inoltre, riconosce agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria.

I beni del demanio civico sono utilizzati dalla collettività locale secondo la destinazione e gli usi stabiliti dal dominio collettivo.

Con l'imposizione del vincolo paesaggistico, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (art. 142, c. 1, lett. h), l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse

della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Da ciò deriva la duplice valenza delle terre demaniali civiche: sia per la collettività locale, titolare del diritto di proprietà, sia per la collettività generale, beneficiaria del valore ambientale connesso al vincolo paesaggistico.

Per l'attribuzione del valore al bene ambientale vanno considerate le varie componenti dello stesso.

In primo luogo, va considerato il *valore d'uso*, legato all'utilità percepita dagli individui con la fruizione del bene ambientale.

Il valore d'uso, a sua volta, può essere distinto in:

- *diretto*, che si realizza con la fruizione della risorsa ambientale conseguente al contatto con la stessa;
- *indiretto*, attribuito alla risorsa in quanto produttrice di servizi essenziali per altre risorse e per gli ecosistemi.

Con riferimento al bosco, ad esempio, si ha:

- un valore d'uso diretto, nel momento in cui viene utilizzato per un'escursione;
- un valore d'uso indiretto, connesso alla sua capacità di difesa idrogeologica.

Altra componente è il *valore di opzione*, ossia il valore legato alla possibilità di assicurare la fruizione futura del bene da parte dei contemporanei.

Un'altra componente è il *valore di lascito*, che concerne l'attribuzione di utilità ai beni ambientali in relazione alla possibilità di uso per le generazioni future.

La quarta componente è rappresentata dal *valore d'esistenza*. Esso è totalmente slegato da ogni possibilità di uso del bene e consiste nella possibilità di trarre utilità dal bene senza consumarlo: il solo sapere che esiste dà soddisfazione.

Schematicamente, quindi, il valore economico complessivo dei beni ambientali può essere così rappresentato:

Valore economico totale dei beni ambientali	Valore d'uso	Diretto Indiretto
	Valori passivi o di non uso	Valore d'opzione Valore di lascito Valore di esistenza

Va, infine, considerato il valore economico attribuibile ai beni demaniali civici dal punto di vista della collettività locale, cioè quella direttamente titolare del diritto civico. Per esso, occorre far riferimento alla effettiva na-

tura dei terreni: bosco e/o pascolo. In tale ipotesi la valutazione può essere riferita al valore di mercato del bosco o del pascolo, che può essere stimato:

- per via sintetico-comparativa,
- in base al criterio del rispettivo valore di trasformazione.

Con riferimento a quest'ultimo, esso si differenzia ulteriormente, a seconda se si considera la risorsa "bosco" o "pascolo".

Per il bosco, può trovare applicazione il c.d. *valore di macchiatico* ottenuto per differenza tra il valore di mercato degli assortimenti ritraibili dal taglio (attività) e la somma dei costi necessari alla realizzazione dell'intervento selvicolturale (passività).

Per il pascolo, il valore di trasformazione è determinato in funzione del carico di bestiame mantenibile e del prodotto zootecnico ottenibile (carne, latte, lana).

Considerazioni conclusive

La tutela del demanio civico, e della proprietà collettiva in generale, è fondamentale per preservare il territorio e i suoi servizi ecosistemici. È necessaria una gestione equilibrata, che favorisca il soddisfacimento dei bisogni della collettività, sia con riferimento a quella locale (titolare del diritto), sia a quella "generale", riferita a un ambito territoriale più ampio. Detta tutela, dunque, è necessaria per assicurare il miglioramento della qualità della vita e preservare l'ambiente per le generazioni future.

Emerge, altresì, la necessità di bilanciare lo sviluppo territoriale con la conservazione dei beni ambientali, con particolare riferimento al demanio civico, favorendo la partecipazione delle comunità locali nella gestione del territorio, sfruttando strumenti legislativi adeguati.

L'analisi svolta sul concetto di valore ambientale attribuibile alle terre appartenenti al demanio civico richiede un decisivo intervento chiarificatore sul concetto di "equivalenza" del valore ambientale richiesto in occasione delle previste permutate introdotte dalla legge 108/2021.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dalla “sistemazione” dei beni civici a quella delle abusive trasformazioni del territorio

di Leonardo Pica¹

Premessa

La legge 16 giugno 1927 n. 1766 ha regolamentato, come è ben noto, la “sistemazione” (o il c.d. “riordino”) delle terre soggette all’esercizio di usi civici (cfr. l’art. 1).

Con l’art. 63-*bis* della legge 29 luglio 2021 n. 108 il legislatore si è preoccupato di un’altra “sistemazione”: di quella degli abusi commessi su tali terreni².

¹ Commissario per la liquidazione degli usi civici di Campania e Molise.

² Legge 29 luglio 2021 n. 108 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”), entrata in vigore il 31.7.2021. «Art. 63-*bis* (Modifiche all’articolo 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, in materia di trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico). 1. All’articolo 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: “8-*bis*. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni: a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall’amministrazione comunale; b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica; c) non siano stati trasformati in assenza dell’autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa. 8-*ter*. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permuta di cui al comma 8-*bis* hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permuta comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l’articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 8-*quater*. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-*bis* e 8-*ter* sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico”. 2. Dall’attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

La legge del 1927 aveva come obiettivo quello di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario, che imponeva un’opera di riordino della materia (scopo evocato dalla stessa rubrica della legge), volta, per un verso, a dirimere i rapporti fra proprietà privata e usi civici e, per un altro, rispetto ai fondi assegnati ai comuni e alle associazioni, a «contempera[re] i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale», come recita l’art. 14 della legge (con affermazione che evoca un’embrionale attenzione verso l’ambiente).

Nel 2021 l’obiettivo del legislatore è stato quello di consentire la regolarizzazione di situazioni territoriali degradate, che invano le Regioni avevano cercato di “sistemare” con interventi normativi dichiarati incostituzionali. Dunque, la più recente “sistemazione” riguarda quei terreni gravati dagli usi civici che hanno perso in modo irreversibile le proprie caratteristiche morfologiche a causa di usi non conformi alla destinazione agrosilvo-pastorale e di attività edilizie che ne impediscono in modo definitivo il godimento collettivo.

In sintesi, può anticiparsi fin d’ora che l’art. 63-*bis* cit. ha introdotto due fattispecie di “sclassificazione”³, diverse e ulteriori rispetto alle ipotesi originariamente ammesse dalla normativa statale di riferimento, finalizzate alla sanatoria delle occupazioni abusive e alla regolarizzazione della situazione proprietaria.

Trattasi di disposizione che suscita, di primo acchito, opposti sentimenti.

Non è il caso, ovviamente, di indugiare in questa sede su considerazioni critiche concernenti il “metodo” sempre più spesso utilizzato dal nostro attuale legislatore, ossia sulla prassi di avvalersi della decretazione d’urgenza

³ L’espressione ormai è divenuta di uso comune. È stata utilizzata spesso dal legislatore regionale per alludere all’effetto di sottrarre un bene al regime giuridico proprio dei beni del demanio civico, per assoggettarlo, invece, a quello dei beni privatistici.

per risolvere anche questioni ataviche (come nella specie) e, soprattutto, di inserire in provvedimenti *omnibus* norme sulle materie più disparate, creando confusione anche tra gli stessi operatori del diritto.

Venendo, invece, al merito, sta di fatto che, in via di principio, le norme che consentono a chi ha realizzato opere (occupando e/o trasformando irreversibilmente terreni aventi valenza paesaggistica e ambientale⁴, senza il rispetto delle prescritte formalità, se non addirittura in spregio dei principi fondamentali della convivenza) di acquisire comunque la proprietà di tali beni (o di conseguire la libertà dei fondi dai pesi), fanno storcere il naso ai paladini del principio di legalità⁵. Inoltre, non può negarsi che consentire di acquisire la proprietà di beni collettivi, abusivamente trasformati, sanando carenze anche radicali di qualsiasi istruttoria preventiva, genera uno stridente contrasto con l'esigenza di tutela inderogabile della proprietà collettiva⁶.

D'altro canto, i pragmatici riconoscono che, in fin dei conti, deve ritenersi prevalente la necessità di regolarizzare situazioni di fatto non altrimenti emendabili e di evitare uno stallo oramai irragionevole sotto qualsiasi punto di vista, essendo contrastante con il buon senso l'ipotesi di riuscire a ripristinare lo *status quo ante*, demolendo fabbricati, centri commerciali, capannoni industriali, ecc. Sostengono, cioè, che il male minore è proprio favorire il recupero, sia sotto il profilo del regime proprietario, sia sul piano della regolarità urbanistica, di zone di territorio altrimenti non utilizzabili, sia perché oggi urbanisticamente irregolari, sia perché comunque non fruibili sotto il profilo dell'uso civico, se non a costi socialmente insostenibili, dati dall'abbattimento delle opere solo apparentemente legittime sulla base delle concessioni edilizie rilasciate⁷.

⁴ I due termini, ambiente e paesaggio, si riferiscono a oggetti e ambiti disciplinari diversi, per quanto strettamente collegati. Il concetto di ambiente comprende in senso ampio «l'habitat degli esseri umani», ma viene frequentemente utilizzato con riferimento alla tutela delle risorse naturali e dell'ecosistema. Il paesaggio indica invece la «morfologia del territorio», riguarda cioè «l'ambiente nel suo aspetto visivo» e ha implicazioni culturali e identitarie.

⁵ Del resto, non vi è dubbio che del tutto legittimi sarebbero tanto l'annullamento della concessione edilizia, quanto l'ordine di demolizione del fabbricato realizzato sulla base della medesima, a causa della presenza di un vincolo di uso civico (cfr. Cons. di Stato 28.6.2013 n. 3528).

⁶ Né va trascurato il contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. delle norme che consentono «all'autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività» (Corte cost. 31.5.2018 n. 113, che evidenzia l'esistenza nel nostro ordinamento del contrario principio dell'accessione, desumibile dall'art. 934 c.c. e dall'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380).

⁷ Per simili considerazioni cfr. Gerbo F. (2021), «L'orientamento

Non vi è dubbio che entrambe le posizioni siano sostenibili con argomenti dotati di analoga forza suggestiva⁸.

Tuttavia, la prima impressione è che il nostro legislatore, nel cercare un compromesso tra gli opposti partiti, abbia individuato una soluzione capace di scontentare entrambi, ammettendo le «sistemazioni in sanatoria», in deroga ai principi, ma limitandole a ipotesi talmente marginali, da rendere la norma di cui si tratta quasi come predisposta *ad personam*, essendo, come vedremo, l'ambito di applicazione assai circoscritto.

Per verificare l'esattezza di questa conclusione, però, occorre compiere un'accurata esegesi del dato normativo.

In ogni caso, va riconosciuto al legislatore il merito di aver cercato comunque una soluzione, il che, dopo decenni di immobilismo legislativo, non può che essere apprezzabile.

Piano nazionale di ripresa e resilienza e sistemazione degli abusi sui demani civici: quale connessione?

L'art. 63-*bis* cit. è stato inserito dalla Camera dei deputati nel disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, intitolato «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*».

Tale articolo, al comma 1, introduce i nuovi commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* nell'art. 3 della legge n. 168/2017 («intervenedo sulla disciplina relativa al regime giuridico degli usi civici e all'alienazione, in senso lato, dei ter-

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 luglio 2021», in *Giurisprudenza Italiana*, 8-9, pp. 1815 ss.

⁸ La necessità (anzi l'obbligatorietà) di un bilanciamento è stata, del resto, riconosciuta dalla Consulta in ambiti analoghi. Ad esempio, con riguardo alle energie rinnovabili, è stato evidenziato che «pur non potendosi trascurare la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione» (Corte cost. 15.6.2011 n. 192). Anche a proposito del «condono edilizio», la Corte ha rilevato «come in un settore del genere vengano in rilievo una pluralità di interessi pubblici, i quali devono necessariamente trovare un punto di equilibrio, poiché il fine della legislazione sul «condono» consiste proprio nel realizzare un contemperamento dei valori in gioco: da una parte, quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà; dall'altra, quelli, altrettanto rilevanti e fondamentali sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro» (Corte cost. 28.6.2004 n. 196).

reni sui quali essi gravano»). Il comma 2 reca la c.d. clausola di invarianza finanziaria.

Come anticipato la suddetta legge è una sorta di contenitore di disposizioni concernenti le materie più disparate.

Anche un esame superficiale del testo normativo consente di verificare che non c'è (e non potrebbe esserci) nessuna connessione tra le varie disposizioni, posto che accanto alla norma su «trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico», vi sono quelle, ad esempio, su «verifiche antimafia e protocolli di legalità» oppure quelle sui «programmi di edilizia sanitaria» o sulla «fruizione delle aree naturali protette» o addirittura le «misure di semplificazione nonché prime misure attuative del PNRR in materia di alta formazione artistica, musicale e coreutica» o quelle per «assunzioni presso il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Università e contributo a favore dell'Accademia nazionale dei Lincei»⁹.

D'altronde, è a tutti ben noto che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (o PNRR) è il piano approvato nel 2021 dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia di COVID-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese, mediante una strategia di riforme (c.d. orizzontali, abilitanti e settoriali) volte a potenziare equità, efficienza e competitività del Paese.

Nei proclami, il *fil rouge* tra le varie previsioni sembrerebbe l'intento di addivenire a un'accelerazione e a uno snellimento delle procedure, ma per verificare se tale scopo sia stato raggiunto o almeno sfiorato sarebbe necessaria una disamina più approfondita delle materie interessate dal Piano, che ovviamente non è possibile in questa sede.

Per quel che più rileva ai nostri fini, tuttavia, è possibile sin d'ora anticipare un giudizio critico sulla reale possibilità che, nell'ottica della sistemazione degli abusi, sia stata congegnata una procedura “semplice” e, per così dire, alla portata di tutti¹⁰. Piuttosto, tenuto conto del mar-

ginale ambito di applicazione della c.d. permuta sanante, l'impressione è che si sia introdotta una regolamentazione solo per fattispecie “di nicchia”¹¹.

Sia ben chiaro: è meritorio che, piuttosto che ampliare le ipotesi di sanatoria mediante mere alienazioni dei demani civici (*rectius* attraverso “monetizzazioni risarcitorie” della sottrazione dei beni alla collettività), sia stata privilegiata la strada della permuta, che così consente (almeno in teoria) il trasferimento dei diritti di uso civico dalle aree ormai irreversibilmente (sebbene illegittimamente) edificate ad altre aree di grande valore naturalistico (boschi, coste, zone umide, pascoli, ecc.) con il mantenimento del vincolo paesaggistico sulle aree sdemanializzate. Tuttavia, per addivenire a tale risultato finale l'*iter* è tutt'altro che “semplice”, anzi a ben vedere è molto complesso.

Del resto, solo in apparenza il legislatore ha applicato il principio di semplificazione dell'attività amministrativa, ad esempio allorché ha deciso di prescindere dalla valutazione da parte del Ministero competente. Infatti, l'omissione del coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente (necessario secondo le indicazioni della Corte costituzionale)¹² in tanto è prevista, in quanto sui terreni sdemanializzati è mantenuto il vincolo paesaggistico.

Né può ritenersi che si sia operato un radicale snellimento delle procedure mediante l'adozione di un meccanismo automatico, posto che, sebbene le fattispecie autorizzabili siano sufficientemente tipizzate, l'autorità tutoria è chiamata a svolgere una ponderazione puntuale degli elementi che contraddistinguono il caso concreto.

In definitiva, non sembra, come meglio si dirà, che quella volta alla c.d. sclassificazione mediante permuta sia una procedura semplice, semmai è vero solo che il legislatore ha reso praticabile un meccanismo di com-

connessi alle politiche di settore sia di accedere alle importanti agevolazioni fiscali previste dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19” (cosiddetto “decreto rilancio”))» (così la delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 9.8.2021). Addirittura, secondo altri, «la norma punta a risolvere una criticità derivante dalla precedente impossibilità, per i Comuni, di rilasciare l'attestazione relativa alla proprietà delle opere realizzate su terreni a uso civico in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica, inibendo, ad esempio, l'accesso dei proprietari a misure di agevolazione come il bonus facciate o il 110% per le ristrutturazioni edilizie». Cfr. ANCI (2021), “Decreto Semplificazioni, via libera ai trasferimenti di diritti e permuta per terreni a uso civico”, in *anci.it*.

¹¹ Non è un caso, del resto, che solo in poche Regioni (ad esempio la Sardegna, la Calabria) era stata individuata tale strada per procedere alla dismissione dei beni irreversibilmente trasformati.

¹² Cfr. Corte cost. 18.7.2014 n. 210.

⁹ Per la verità, se non connessione, almeno “assonanza” può ravvisarsi solo tra la norma sui trasferimenti dei diritti civici e quella che ha previsto «misure di semplificazione e di promozione dell'economia circolare nella filiera foresta-legno» (art. 35-*bis*), la quale ha introdotto la possibilità di stipulare accordi di foresta nel territorio nazionale, quali strumenti per lo sviluppo di reti di imprese nel settore forestale, al fine di valorizzare le superfici pubbliche e private a vocazione agrosilvo-pastorale, nonché per la conservazione e per l'erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi.

¹⁰ Peraltro, va evidenziato che secondo alcuni «nell'attuale disastrosa congiuntura economica derivante dall'emergenza epidemiologica, la risoluzione delle problematiche rappresentate dagli usi civici sarebbe un importante risultato perché consentirebbe agli interessati sia di partecipare ai bandi comunitari per l'ottenimento dei benefici

pensazione attraverso la reintegrazione delle risorse, certamente più equo, ma anche più complicato, rispetto all'alienazione.

Finalità della norma e suo inquadramento sistematico, tra la legge del 1927 e quella del 2017

A questo punto si impone una breve ricostruzione della “cornice” normativa entro cui si inserisce l'art. 63-*bis* cit., onde meglio coglierne la *ratio* e la reale portata.

Come ben noto, la legge 16 giugno 1927 n. 1766 e il regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928 n. 332 contengono tuttora i principali riferimenti normativi, a livello statale, per il riordino degli usi civici e per la gestione delle c.d. terre civiche.

La legge 20 novembre 2017 n. 168 (recante *Norme in materia di domini collettivi*) ha ribadito ed enfatizzato i capisaldi della tutela dei beni di proprietà collettiva e, in particolare, all'art. 3 ha definito i beni collettivi che costituiscono il patrimonio civico (comma 1), ha confermato la loro inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (comma 3), ha rimarcato che su tali beni è imposto il vincolo paesaggistico, anche in caso di liquidazione degli usi civici (comma 6)¹³.

Peraltro, essendo state nel 1972-1977 trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in materia di verifica dei demani e, in particolare, le competenze in tema di ripartizione, legittimazione, alienazione, ecc.¹⁴, occorre

¹³ Per più ampie riflessioni sulle novità introdotte dalla legge n. 168/2017 cfr. anche Pica L. (2018), “La tutela giurisdizionale dei domini collettivi de iure condito e de iure condendo. Spunti per un dibattito”, in Mangone F., Mari G. e Roller F. (a cura di), *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, pp. 143 ss.

¹⁴ In particolare, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 11/1972, è stato previsto che «Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne, sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario» e che «In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli eventi e università agrarie che amministrano beni di uso civico; ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorzierie e promiscuità per condomini agrari e forestali». Successivamente, il definitivo e complessivo decentramento è stato attuato con il d.P.R. n. 616/1977, che all'art. 66 ha ribadito, con riguardo alle funzioni amministrative nella

fare i conti con la disciplina dell'esercizio di tali compiti contenuta nelle varie leggi regionali¹⁵.

In particolare, numerose leggi regionali sono nel tempo intervenute in materia, anche per risolvere le questioni poste dalle trasformazioni del territorio, prevedendo l'estinzione tacita degli usi civici quando gli stessi non solo risultino inutilizzati da anni, ma consti, altresì, la loro inutilizzabilità in via definitiva.

Tuttavia, proprio con riguardo alle previsioni delle norme regionali concernenti la c.d. “sclassificazione” del demanio civico, la Corte costituzionale è in più occasioni intervenuta, affermando che, se è vero che l'intera materia «agricoltura e foreste» è stata attribuita alle Regioni e che agli enti territoriali spetta il «governo del territorio» e, in particolare, il compito della pianificazione urbanistica, tuttavia resta fermo il fatto che la materia degli usi civici è attinente alla tutela dell'ambiente e del paesaggio (in quanto le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico, già con la legge n. 431/1985, la c.d. legge Galasso)¹⁶ e che la disciplina relativa alla titolarità e all'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche attiene all'ordinamento civile (in funzione dell'esigenza, connessa al principio costituzionale di

materia “agricoltura e foreste”, che tali funzioni concernono, tra l'altro, «le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici» e che «Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti e istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze. Sono altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1972, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, dalla legge 10 giugno 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931, n. 377. L'approvazione della legittimazione di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata».

¹⁵ Secondo il c.d. principio del “parallelismo delle funzioni”, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., nella medesima materia alle Regioni sono di regola attribuiti sia il potere di predisporre la normativa di dettaglio (potestà legislativa concorrente), sia le funzioni amministrative.

¹⁶ Per l'esattezza il vincolo paesaggistico previsto dalla legge n. 1947/1939 è stato esteso a queste zone dall'art. 1 D.L. 27 giugno 1985 n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985 n. 431. Attualmente è l'art. 142 del c.d. Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004) a prevedere che siano di interesse paesaggistico e sottoposti alla disciplina della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (comma 1, lett. h). Come noto, l'introduzione della disciplina vincolistica in materia ha avuto un ruolo decisivo nella riscoperta del valore della proprietà collettiva, che da istituto anacronistico (di sostegno a un'economia agricola di sussistenza) è divenuto strumento per la tutela del paesaggio, dell'ecosistema e dell'ambiente.

uguaglianza, di garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati). Pertanto, secondo la Corte:

1. sussiste la competenza legislativa in via esclusiva dello Stato in tema di usi civici e, in particolare, in tema di regolamentazione delle ipotesi di "sclassificazione" (per cui una legge regionale non può né disporre direttamente la sdemanializzazione, né disciplinarla in modo diverso, prevedendo ad esempio fattispecie o anche solo condizioni differenti rispetto a quelle di cui alla normativa statale);
2. nell'ambito della pianificazione del territorio, in caso di coinvolgimento di assetti fondiari collettivi, è necessario un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale (per cui anche qualsiasi atto di disposizione degli usi civici deve previamente formare oggetto di attività di concertazione tra Stato e Regione)¹⁷.

In definitiva, alla luce delle statuizioni del Giudice delle leggi, un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di "sclassificazione" al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge statale. In particolare, non è ammissibile una c.d. "sdemanializzazione" di fatto. La qualità demaniale civica non viene meno neanche a seguito del rilascio di titoli urbanistici, sebbene ciò determini un'utilizzazione non reversibile dell'area, incompatibile con la sua vocazione agro-silvo-pastorale e con la sua destinazione (che resta quella di soddisfare interessi generali della collettività). Tali titoli urbanistici, infatti, sono legittimi solo apparentemente, posto che l'eliminazione del vincolo esula dalla competenza dell'ente locale che ha rilasciato le concessioni e presuppone una pregiudiziale valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale. Inoltre, neanche è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici, in quanto occorre garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore già nella fase della pianificazione territoriale¹⁸.

¹⁷ In particolare, tra le ultime, è opportuno ricordare in questa sede: 1) la sentenza n. 178 del 26.7.2018 (che a sua volta si riporta ai precedenti citati: sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014); 2) la sentenza n. 71 del 12.2.2020 (che richiama i seguenti precedenti: sentenze n. 178 del 2018, n. 113 del 2018, n. 103 del 2017, n. 210 del 2014, n. 247 del 1997 e n. 142 del 1972; ordinanze n. 316 del 1998, n. 158 del 1998 e n. 68 del 1998); 3) la sentenza n. 228 del 2.12.2021; 4) la sentenza n. 236 del 28.11.2022.

¹⁸ Gli esposti principi valgono non solo per le Regioni, le cui norme sono state espressamente dichiarate incostituzionali, ma anche per quelle che hanno emanato leggi regionali recanti disposizioni simili, le quali pure sono tenute a modificare la loro legislazione in materia,

Dunque, a seguito delle numerose declaratorie di illegittimità costituzionale delle norme regionali denunciate si sarebbero determinati, secondo alcuni, un vero e proprio "vuoto normativo" in materia¹⁹ e una situazione di

secondo le indicazioni della Corte Costituzionale (cfr. Moreschini I. (2018), "Evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale sugli usi civici", in *Diritto.it*, anche per un'ampia panoramica sulle norme regionali in materia di alienazione di terreni civici). Invero, le decisioni di illegittimità costituzionale hanno per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge, ma anche il legislatore, al quale l'art. 136 Cost. impone di accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma incostituzionale, senza possibilità di prolungarne la vita o di farla rivivere (cfr., *ex multis*, Corte cost. 28.7.1988 n. 922). Si consideri, inoltre, che, almeno di regola, le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, in base al disposto dell'art. 136 Cost., operano *ex tunc*, per cui producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità (cfr. Corte cost. 2.12.2019 n. 246, che, però, indica anche le eccezioni a tale regola). Pertanto, nel caso in cui sia stata disposta la "sdemanializzazione" di suoli, sulla base di una norma regionale dichiarata costituzionalmente illegittima (per carenza di potere della Regione nel disporla e, quindi, per l'esistenza di un vizio originario di quella disposizione), l'inefficacia della previsione normativa determina anche quella dei provvedimenti amministrativi che, sulla base di essa, hanno disposto il mutamento della qualità dei suoli (cfr. Cass. S.U. 26.02.2019 n. 5644). Non risulta, pertanto, condivisibile la tesi secondo cui la pronuncia di incostituzionalità non travolgerebbe «*ex post* due livelli ordinamentali a valle delle leggi annullate: i provvedimenti e i successivi atti pubblici che innovano in modo stabile le situazioni giuridiche soggettive» e secondo cui «i diritti acquisiti sulla base di una legge, debbono essere dunque considerati "quesiti" una volta che sia trascorso l'ordinario termine per l'impugnazione degli atti amministrativi» (così Lazzara P. (2024), "Il regime giuridico degli usi civici nella giurisprudenza costituzionale e nella recente legislazione nazionale e regionale", *Consiglio Nazionale del Notariato*, Studio n. 52-2024/P) ovvero la tesi secondo cui il passare del tempo e il "consolidamento" delle situazioni assume rilievo, per cui gli atti negoziali compiuti in buona fede, in osservanza di prescrizioni legislative regionali, poi dichiarate incostituzionali, non potrebbero più essere "travolti" (cfr. Ruotolo M. (2023), "Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici", in *Rivista AIC*, 1, p. 95).

¹⁹ Invero, dopo le citate pronunce emesse dai giudici costituzionali è divenuto ormai chiaro che le Regioni, sia quelle a statuto ordinario che quelle a statuto speciale, non possono dettare un'autonoma disciplina con riguardo al "regime di circolazione" dei beni civici, trattandosi di materia "trasversale", ossia suscettibile di intersecarsi e di interferire con le materie in cui lo Stato vanta una competenza esclusiva. Pertanto, si è appunto auspicato un intervento del legislatore nazionale per la regolamentazione di nuove ipotesi di disposizione dei beni in regime di dominio collettivo, onde eliminare «uno scenario assolutamente contraddittorio, nel quale accade che un bene non possa formare oggetto di atti di disposizione per il fatto di essere posto a salvaguardia di preminenti interessi ambientali e paesaggistici. Questi ultimi, però, nel concreto non sussistono, a causa della radicale trasformazione del bene, derivante dall'illegittima occupazione del fondo. Si finisce, quindi, per applicare al bene un regime giuridico che, oltre a non consentire l'effettivo perseguimento delle finalità previste dalla legge, costituisce un vero e proprio ostacolo alla loro realizzazione» (così Colleo N. (2020), "La dimensione paesaggistico – ambientale

*impasse*²⁰, per cui l'entrata in vigore dell'art. 63-bis è stata salutata come provvidenziale²¹.

È presto per dire se davvero si tratti di norma provvidenziale.

Tuttavia, quel che è certo è che una soluzione occorreva trovare, onde consentire la regolarizzazione di situazioni territoriali “degradata”, che invano le Regioni avevano cercato di “sistemare” con gli interventi normativi dichiarati incostituzionali²². Né va trascurato che trattasi di situazioni che hanno ricadute non positive sulla circolazione dei beni²³ e sulla sicurezza dei traffici sotto svariati profili²⁴. A causa dell'edificazione su terre civiche, da un lato, queste sono certamente di fatto sottratte al loro naturale sfruttamento civico, ma, dall'al-

dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo”, in *Federalismi.it*, n. 2, p. 77).

²⁰ Ad esempio, in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome (cfr. nota prot. n. 18/161/CR12bis/C1 del 13 dicembre 2018 “*Problematiche applicative della legge 168/2017 Art. 3, comma 7 in materia di Domini Collettivi*”), si è posto il dubbio sulla praticabilità, dopo le prime sentenze della Corte costituzionale, degli istituti previsti da varie altre leggi regionali, quali la permuta o il trasferimento di usi civici su altri terreni di proprietà del Comune.

²¹ In particolare, la già citata delibera del Consiglio regionale della Sardegna del 9.8.2021, dopo aver evidenziato che in molti Comuni sardi risultano autorizzati interventi di urbanizzazione in aree gravate da usi civici e che, ad esempio, nel solo Comune di Orosei risultano autorizzati ben sei piani attuativi in aree gravate da usi civici, ha deciso appunto di «assumere ogni iniziativa utile all'applicazione delle disposizioni legislative introdotte dall'articolo 63-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (cosiddetto “decreto semplificazioni”)», sul presupposto che la nuova normativa statale sia idonea alla risoluzione delle suddette problematiche.

²² Con la conseguenza che talora il rimedio si è poi rivelato peggiore del male, posto che a seguito dell'annullamento delle leggi regionali anche situazioni che sembravano ormai “sistemate” sono tornate nel limbo dell'incertezza (con l'aggravio dato dal fatto che, nel frattempo, i terreni così sdemanializzati sono stati oggetto di “passaggi di mano”).

²³ Per dar conto degli effetti anche paradossali che possono conseguire alle citate situazioni basta ricordare che l'edificio costruito sul terreno gravato da uso civico, pur essendo sottratto all'uso della collettività e di fatto nella piena disponibilità di chi se ne è appropriato, pur tuttavia non può essere oggetto di esecuzione forzata, il che attribuisce a colui che ne gode anche il “vantaggio” della impignorabilità del cespite (cfr. il caso che ha condotto alla pronuncia della Cass. 29.5.2023 n. 15035).

²⁴ In linea teorica, infatti, il rigore dei divieti comporta la nullità (per violazione di norme imperative o per impossibilità giuridica dell'oggetto) degli atti dispositivi aventi a oggetto edifici residenziali, anche se realizzati in forza di titolo abilitativo su terreni gravati da usi civici inseriti dagli strumenti urbanistici in zone a vocazione edificatoria, ma senza l'autorizzazione al mutamento della destinazione d'uso. Inoltre, ai sensi dell'art. 27, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale deve provvedere alla demolizione del manufatto ed al ripristino dello stato dei luoghi.

tro, il principio del legittimo affidamento nella circolazione dei beni incontra i limiti imposti dall'imprescrittibilità dei diritti collettivi e dalla non usucapibilità delle terre civiche²⁵.

È apprezzabile, inoltre, che il legislatore si sia ispirato, nel modulare la c.d. permuta sanante, alle indicazioni della Corte costituzionale, secondo cui per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico deve valere «il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto», in quanto proprio «l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree» (così Corte cost. n. 71/2020).

Quello che, tuttavia, va fin d'ora evidenziato è che il legislatore è intervenuto integrando la legge n. 168/2017, anziché la legge n. 1766/1927. Trattasi di scelta non appropriata, sotto il profilo sistematico, considerato che, se è vero che l'art. 3 della legge n. 168/2017 ribadisce quello che è il regime giuridico dei beni collettivi, tale norma non ha modificato i presupposti e le tipologie di sclassificazione, tuttora regolamentate dalla legge n. 1766/1927²⁶, per cui sarebbe stato più razionale inserire la disciplina della nuova fattispecie proprio nel corpo della c.d. legge fondamentale sugli usi civici²⁷. Inoltre, la suddetta scel-

²⁵ Al riguardo, ad esempio, è stato evidenziato che in alcune realtà la confusione regna sovrana, in quanto «paradossalmente oggi possono coesistere su aree destinate a uso civico costruzioni legittime sul piano urbanistico, ancorché originariamente abusive ma condonate con la procedura di cui alla l. n. 68/1988 ed edifici (in alcune aree del Paese addirittura interi quartieri, come nel caso del Comune di Civitavecchia) urbanisticamente irregolari, ancorché realizzati sulla base di concessioni edilizie solo apparentemente legittime, perché viziata nella sostanza in quanto rilasciate dall'ente locale senza avvedersi dell'esistenza dell'uso civico, di cui magari si era persa memoria e risultante da titoli non reperibili o comunque non facilmente reperibili e non esercitato da decenni. Ma che, come è noto, continua a gravare sine die perché imprescrittibile» (così, Gerbo F. (2021), “L'orientamento della Corte costituzionale...”, cit., p. 1826).

²⁶ Peraltro, non va trascurato che alle disposizioni della legge n. 1766/1927 la Corte costituzionale ha sempre riconosciuto una peculiare valenza, assegnandole il ruolo preminente di norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale (cfr. Di Genio G. (2018), “Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede costituyente”, in *Federalismi.it*, n. 18).

²⁷ È curioso, poi, che una norma di dettaglio, quale è quella che si sta analizzando, sia stata inserita in una legge che costituisce una sorta di testo unico di principi in materia di proprietà collettiva ed a cui è stato attribuito proprio il merito di aver invertito le priorità, rispetto

ta potrebbe indurre incertezze interpretative, in ordine al suo ambito di applicazione, ove si acceda alla tesi secondo cui la locuzione “domini collettivi” di cui alla legge n. 168/2017 non sarebbe adeguata ad assorbire quella di “usi civici” di cui alla legge n. 1766/1927²⁸.

I tratti essenziali del regime giuridico dei beni civici

A questo punto, anche al fine di chiarire quanto appena detto, è opportuno qualche cenno sul regime giuridico degli usi civici.

Il termine “uso civico” è da sempre impiegato in senso atecnico e omnicomprendente, per identificare sia gli usi civici in senso proprio che i c.d. demani civici. Del resto, lo stesso legislatore del 1927 ha utilizzato tale sintagma come “espressione di comodo”, per indicare un insieme di diritti e istituti da sottoporre al procedimento di sistemazione. Nell’art. 3 della legge n. 168/2017 è ora contenuta un’elencazione dei beni c.d. collettivi, distinguendo «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati»²⁹ da tutti gli altri, quelli che costituiscono «il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico (i beni di cui al comma 1, lettere a, b, c, e, f)»³⁰.

Gli usi civici in senso proprio

Gli usi civici in senso proprio sono speciali diritti reali di godimento, spettanti a una collettività, che gravano su terre aliene, ossia su terre di proprietà di privati o di enti pubblici³¹.

alla legge del 1927, privilegiando la salvaguardia e la valorizzazione degli usi civici rispetto alla loro liquidazione.

²⁸ Sembra opinare in tal senso, ad esempio, Fulciniti L. (2018), “I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi”, in *Diritto agroalimentare*, 3, p. 556, la quale inoltre rileva che nell’elencazione dei beni collettivi contenuta nell’art. 3 della legge n. 168/2017 vi sarebbe quantomeno un’intrusione (laddove si fa riferimento ai corpi idrici, che non sarebbero beni appartenenti alla materia propria delle proprietà collettive: cfr. *op. cit.*, p. 550).

²⁹ L. 168/2017, art. 3, comma 1, lett. d.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Secondo l’opinione prevalente, piuttosto che *iura in re aliena*, vanno qualificati come diritti di natura condominiale. Tuttavia, è richiamata la struttura del condominio per facoltà, a mani giunte (o di diritto germanico), che consiste in una proprietà collettiva, divisa tra un privato e i singoli appartenenti a una corporazione o comunità. Un condominio diverso da quello “romanistico” per quote (cfr. Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, pp. 227 ss.).

Per ragioni storiche, economiche e giuridiche³² tali diritti sono imprescrittibili³³, se in esercizio o se denunciati nei termini di legge³⁴.

In base all’originaria impostazione della legge n. 1766/1927, tuttavia, sono diritti destinati a essere liquidati.

Per la liquidazione la legge prevede varie modalità:

1. la liquidazione con scorporo (regolata dagli artt. 5-6), consistente nella divisione del fondo gravato in due porzioni (sulla base della qualità dei diritti da affrancare, nonché del valore e dell’estensione del terreno), di cui una assegnata in piena proprietà alla collettività e l’altra “rilasciata” al proprietario libera dagli usi;
2. la liquidazione con imposizione di un canone (art. 7, comma 1), quando sui terreni siano stati effettuati dal proprietario «sostanziali e permanenti migliorie» oppure qualora le caratteristiche del terreno non permettano la divisione in natura: in tal caso il terreno resta assegnato per intero al privato e al Comune spetta un canone di “natura enfiteutica”, commisurato al valore dei diritti estinti³⁵;
3. la c.d. affrancazione invertita (prevista dall’art. 7, comma 2, che richiama l’art. 9 del R.D. 3 agosto 1891 n. 510), per le terre gravate che siano ubicate nelle Province ex pontificie, consistente nell’assegnazio-

³² La ragione storica è che anche gli usi civici su terre aliene derivano in gran parte dalle antiche proprietà collettive, per natura inalienabili. La ragione economico-sociale è che tali diritti hanno la loro “fonte” nel fatto originario della fruizione delle terre feudali da parte delle preesistenti popolazioni e che sono accordati per soddisfare i bisogni della vita, che restano sempre e non si possono sopprimere. La ragione giuridica è che non appartengono solo ai presenti, ma anche alle generazioni future.

³³ Trattasi di principio derivante dal diritto demaniale napoletano, ove la massima della imprescrittibilità era così rigorosa che, anche di fronte a un secolare abbandono, il possesso era ritenuto immancabile, tanto che la «Commissione feudale sentenziò che le mura stesse in nome degli abitanti è a reputarsi abbiano mantenuto il possesso» (così Tommasi D. (1913), *Canoni e usi civici*, Tipografia Nazionale di G. Bertero e C., Roma, p. 108).

³⁴ La legge n. 1766/1927, oltre alla liquidazione, prevede infatti solo un’altra ipotesi di estinzione di questi diritti, quella conseguente alla decadenza dell’azione diretta a ottenere l’accertamento degli usi “non in esercizio”, in caso di omessa denuncia entro la data del 3 aprile 1928 (art. 3). Secondo l’opinione prevalente l’onere della dichiarazione vale solo per gli usi civici in senso proprio (cfr., *ex multis*, Cass. 9.2.2001 n. 1870; 16.3.2007 n. 6165; 6.3.2024 n. 5989).

³⁵ La Corte costituzionale ha recentemente chiarito che l’indennità va correlata solo alla natura ed al contenuto dell’uso non più esercitato, per cui non comprende, ad esempio, il valore delle opere realizzate secondo i criteri dell’art. 934 c.c., come in caso di scioglimento di un bene in comunione, poiché il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell’uso non è riconducibile alla disciplina del condominio “romanistico” (cfr. Corte cost. 24.2020 n. 71).

ne per intero del terreno alla collettività degli utenti e nell'imposizione di un canone a favore del privato proprietario (è necessario, però, che venga provata l'indefettibilità della continuazione dell'esercizio dell'uso civico e che il corrispettivo mediante scorporo sia insufficiente)³⁶;

4. la liquidazione consensuale, tramite la conciliazione (art. 29).

Quel che maggiormente rileva è che, una volta eseguita la liquidazione, i terreni assegnati alla collettività restano assoggettati al regime dei demani civici (art. 11), mentre su quelli assegnati ai privati, una volta affrancati, si costituisce il diritto di piena proprietà, prima compreso a causa della presenza degli usi civici, e viene meno il vincolo di inedificabilità di cui alla legge del 1927, non però il vincolo paesaggistico, ai sensi di quanto ora previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 168/2017, secondo cui «tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

Prima della liquidazione, le terre gravate da tali diritti, ove appartengano a privati, sono di regola liberamente alienabili, ferma restando l'opponibilità dei diritti di uso civico a tutti i successivi acquirenti del bene³⁷, e sono soggette al vincolo paesaggistico (per effetto e a decorrere dall'entrata in vigore della c.d. legge Galasso).

Il fondo privato gravato dagli usi civici può essere quindi anche assoggettato a esecuzione forzata³⁸. Ovviamente,

anche dopo la vendita forzata gli usi civici continueranno a gravare il fondo aggiudicato (diritto di seguito), in quanto sono opponibili al creditore pignorante anche a prescindere dalla pubblicità immobiliare, alla quale non sono soggetti (art. 2915 c.c.). Del peso, tuttavia, occorre tener conto in sede di stima del bene pignorato, stanti le conseguenze economiche della liquidazione (con scorporo o con canone)³⁹.

Un discorso più articolato va svolto con riguardo all'espropriazione per pubblica utilità dei diritti di uso civico su terre private.

Pur nel silenzio del legislatore del 1927, non si è mai dubitato dell'ammissibilità dell'espropriazione per pubblica utilità dei beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l'uso civico⁴⁰. Al di là del fatto che quando l'interesse per la nuova opera da realizzare mediante l'espropriazione sia maggiore di quello per l'uso a cui è destinato l'immobile espropriando il primo deve sempre giuridicamente prevalere sul secondo⁴¹, si è ritenuto dirimente che gli usi civici in senso stretto siano comunque diritti destinati alla liquidazione, per cui, in fin dei conti, il decreto di esproprio produce gli effetti della procedura di liquidazione e sull'indennità di espropriazione restano trasferiti i diritti di uso civico, così come avviene per i diritti

legge n. 1766/1927, secondo cui tali entrate devono essere investite in titoli del debito pubblico intestati all'ente gestore, per essere destinate a opere permanenti nell'interesse generale della popolazione, salvo le eccezioni espressamente previste) sono parimenti ostativi alla pignorabilità.

³⁹ Infatti, l'art. 173-bis disp. att. c.p.c., come novellato dal d.l. 27 giugno 2015 n. 83, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2015 n. 132, recante *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*, prevede che in sede di esecuzione forzata immobiliare l'esperto nella relazione di stima deve far risultare, tra l'altro: «8) la verifica che i beni pignorati siano gravati da censo, livello o uso civico e se vi sia stata affrancazione da tali pesi, ovvero che il diritto sul bene del debitore pignorato sia di proprietà ovvero derivante da alcuno dei suddetti titoli».

⁴⁰ Cfr. Cass. S.U. 11.6.1973 n. 1671. Del resto non mancano disposizioni specifiche in materia, tra cui quella di cui all'art. 3 del R.D.L. 11 novembre 1938 n. 1834 (secondo cui «sono estinti a ogni effetto tutti i diritti di uso civico, le servitù civiche, i privilegi, le ipoteche e ogni altro diritto che eventualmente gravino sui terreni trasferiti in proprietà dell'Opera nazionale per i combattenti, salvo agli eventi diritto di far valere le loro ragioni sulle indennità di espropriazione») o quella contenuta nell'art. 9 della legge 12 maggio 1950 n. 230, richiamata dall'art. 1 della legge 21 ottobre 1950 n. 841, in virtù della quale è espressamente previsto che i diritti di uso civico che gravano sui terreni da espropriare siano trasferiti a ogni effetto sull'indennità di espropriazione (norma giudicata legittima in quanto diretta a eliminare ogni ostacolo o ritardo nell'attuazione delle leggi di riforma fondiaria e agraria: cfr. Corte cost. 25.5.1957 n. 67).

⁴¹ Cfr. Sabbatini G. (1980), *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità*, I, Utet, Torino, p. 115.

³⁶ In argomento cfr. Lorizio M.A. (2013), «L'affrancazione o liquidazione invertita delle servitù civiche nelle province ex pontificie. I poteri dei comuni nella gestione dei demani civici», in *Giustizia civile*, II, pp. 111 ss. È controverso in questo caso se e quando si verifichi la «sdemanializzazione». Ove si ammetta che il terreno venga attribuito al Comune quale ente esponenziale (o rappresentativo) degli utenti, l'eventuale «sdemanializzazione» può intervenire solo attraverso la procedura prevista dalla normativa speciale (in tal senso cfr. Cass. 30.1.2019 n. 2704). Se, invece, si ritenga che il procedimento previsto dal R.D. n. 510/1891 comporti già la liquidazione delle servitù civiche, ne consegue che, intervenuto lo «svincolo», i terreni sono assegnati in proprietà al Comune, per cui non fanno più parte del demanio civico, e il Comune, quale ente autarchico, può liberamente disporre (in tal senso Cass. 14.3.2007 n. 5891).

³⁷ La Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 3, della legge n. 168/2017, che aveva esteso il regime di inalienabilità a tutti i beni collettivi, comprendendovi anche le terre private gravate da usi civici (cfr. Corte cost. 15.6.2023 n. 119).

³⁸ Non sono, invece, pignorabili i diritti spettanti alla collettività, in quanto per loro natura inalienabili e suscettibili di liquidazione solo secondo le indicate modalità prescritte dalla legge. In ogni caso, tali diritti non sarebbero pignorabili per debiti dell'ente esponenziale della collettività, ad esempio del Comune, al quale spetta solo la rappresentanza degli utenti e non la titolarità dei diritti. Quanto al capitale di affranco riscosso dal Comune per effetto della liquidazione dei diritti, i vincoli di destinazione imposti dalla legge (cfr. l'art. 24 della

reali di godimento su beni altrui (ai sensi dell'art. 52 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, secondo cui, «pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti [...] si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta»)⁴². Ovviamente, il controvalore in denaro del compenso spettante ai fruitori degli usi civici sui beni espropriati, da far valere sull'indennità di espropriazione, va determinato dalla Regione⁴³.

La questione che si pone, semmai, è se anche per l'espropriazione di questi diritti occorra o meno la previa autorizzazione regionale di mutamento di destinazione d'uso, ex art. 12, comma 2, della legge n. 1766/1927.

Secondo l'opinione prevalente, l'autorizzazione regionale è prevista solo per la c.d. sdemanializzazione dei terreni civici, per cui non è necessaria in caso di esproprio di terre private gravate da usi civici⁴⁴.

Deve ritenersi, tuttavia, che in tutti i casi di espropriazione da parte di un'autorità statale dei beni appartenenti a privati, gravati da usi civici, sia necessario, se non l'autorizzazione, almeno il parere della Regione interessata, dovendo valere al riguardo le medesime argomentazioni svolte dalla Consulta a proposito delle espropriazioni nei Comuni montani. Invero, l'art. 12, comma 2, della legge 31 gennaio 1994 n. 97 ha espressamente previsto che «nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità [...], determina-

no la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione», previo espletamento dell'apposita procedura di impatto ambientale. Tale norma si riferisce, secondo l'opinione ormai prevalente, proprio ai terreni gravati dai c.d. usi civici in senso proprio⁴⁵. Sta di fatto che, secondo la Corte costituzionale, tale norma implica 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), per cui 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 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevede che sia sentito il parere della Regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi, quando il decreto di esproprio sia pronunciato da un'autorità statale⁴⁶.

Senonché, in questo quadro normativo, si è inserito il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327) e, in particolare, l'art. 4, comma 1-bis (introdotto dall'art. 74 della legge 28 dicembre 2015 n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»)⁴⁷, secon-

⁴² Cfr. Di Salvo E. (1988), «Regime amministrativo dei beni di uso civico, dei beni dei comuni, delle frazioni e delle associazioni agrarie», in *Giurisprudenza civile*, p. 172.

⁴³ Cfr. Corte cost. 10.5.1995 n. 156. Deve ritenersi che la quota di indennità di espropriazione, una volta riscossa dal Comune, debba essere investita in titoli del debito pubblico, per essere destinata a opere permanenti nell'interesse generale della popolazione, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 1766/1927. Peraltro, in un caso di espropriazione promossa a cura ed a beneficio del medesimo Comune, si è evidenziato che: 1) spetta al giudice dell'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, al fine di stabilire il valore di mercato dell'immobile, individuare ed apprezzare tutti gli elementi obbiettivi che caratterizzano lo stesso e i pesi da cui è gravato, inclusa l'esistenza di specifici usi civici a favore della collettività; 2) in tal caso la verifica dell'esistenza di un uso civico è compiuta solo incidentalmente al fine di determinare l'indennizzo ed esaurisce la propria efficacia nel giudizio stesso; 3) tale accertamento, pertanto, non viola la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, in quanto è finalizzato solo ad accertare la diminuzione del prezzo di mercato arrecato al fondo dalla presenza dell'uso civico (Cass. 27.7.2007 n. 16744).

⁴⁴ Cfr. Tomasella E. (1999), «Espropriabilità dei beni civici», in Nervi P. (a cura di), *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Cedam, Padova, p. 130; Pirruccio P. (2011), *L'espropriazione per pubblica utilità. Procedimento amministrativo e contenzioso giurisdizionale*, Cedam, Padova, p. 70. In tal senso è orientata anche la giurisprudenza di legittimità: cfr. Cass. S.U. n. 1671/1973 cit. e, da ultimo, Cass. S.U. 10.5.2023 n. 12570.

⁴⁵ In tal senso Pietrosanti F. (1996), «nota a Corte cost. 10.5.1995 n. 156», in *Il foro italiano*, p. 2298; Ludovici R. (1999), «L'utilizzo dei terreni montani per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità anche alla luce delle disposizioni dettate dalla legge sulla montagna (l. 31 gennaio 1994, n. 97)», in *Rivista giuridica dell'edilizia*, p. 423; Di Genio G. (2012), *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 109-110; Gaz E. (2013), «Usi civici e governo del territorio», in Cagnazzo A., Toschei S. e Tucci M. (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Giappichelli, Torino, p. 96; Germanò A. (2016), «Alla ricerca della certezza del diritto tra la forza della storia e la funzione normativa dei giudici. Una non persuasiva sentenza delle Sezioni unite sulla proprietà regoliera», in *Rivista di diritto agrario*, p. 116. In senso diverso solo Petronio U. (1995), «Esproprio di terre di uso civico e partecipazione della regione», in *Diritto Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, p. 404, secondo cui la norma si riferirebbe a tutti i terreni di uso civico, *in re propria* come in *re aliena*.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. 10.5.1995 n. 156.

⁴⁷ Su tale legge e su alcune vicende giurisprudenziali che consentono di cogliere luci e ombre della legislazione in materia ambientale e della sua concreta applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni cfr. Tamponi M. (2016), «Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali», in *Diritto Agroalimentare*, 3, pp. 431 ss.

do cui «i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico».

In base al tenore letterale della norma, che si riferisce genericamente ai «beni gravati da uso civico», sembra che anche per l'esproprio delle terre private gravate da usi civici occorra non più il parere, ma la preventiva autorizzazione regionale⁴⁸, quantomeno per le procedure ablatorie successive alla sua entrata in vigore (2.2.2016)⁴⁹.

Tuttavia, anche alla luce dei lavori preparatori e considerato che la norma è intervenuta a fare chiarezza in ordine alle modalità di espropriazione dei terreni civici, sembra preferibile un'interpretazione restrittiva (stante l'insufficienza letterale della espressione adoperata dal legislatore, che probabilmente «plus dixit quam voluit»).

D'altronde, nel sistema della legge n. 1766/1927 la c.d. sdemanializzazione è stata concepita solo per i demani civici (cfr. l'art. 12, cit.)⁵⁰.

I c.d. demani civici

Per demani civici ci si riferisce all'ipotesi di usi civici esercitati su terreni appartenenti alla medesima collettività (ad esempio alla generalità degli abitanti di un Comune)⁵¹.

⁴⁸ Cfr. Germanò A. (2023), «Necessità della previa sdemanializzazione rispetto all'atto di espropriazione per pubblica utilità degli usi civici gravanti sui beni altrui», in *Diritto Agroalimentare*, 2, pp. 383-387.

⁴⁹ In generale si ritiene che alle situazioni del passato si debbano applicare i principi di diritto che esistevano quando fu dichiarata l'espropriazione, ragion per cui si dovrebbe applicare a certe situazioni ormai consolidate per il molto tempo trascorso il principio *tempus regit actum*, in virtù del quale la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere vagliata alla luce della situazione di diritto esistente al momento della sua adozione, con la conseguenza che quel provvedimento originariamente legittimo non potrebbe essere disapplicato neppure a seguito dello *ius superveniens* (cfr. Petronio U. (2020), «Espropriazione per pubblica utilità e terreni di uso civico», in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 2519).

⁵⁰ Non pare decisivo neanche il fatto che l'art. 3 della legge n. 168/2017 sembra equiparare il regime delle terre gravate da usi civici *stricto sensu* a quello delle terre demaniali civiche, avendo la Corte costituzionale chiarito che per le prime i vincoli di inalienabilità non possono valere (cfr. Corte cost. n. 119/2023 cit.).

⁵¹ Trattasi di definizione necessariamente generica e approssimativa, in quanto le situazioni sono estremamente variegate, anche in base al contesto geografico. In questa sede è solo sufficiente ricordare che la collettività può essere «aperta» (quando si tratti di terre possedute da Comuni o da associazioni agrarie) o «chiusa» (quando le terre appartengono a famiglie discendenti da antichi originari del luogo) (cfr., per maggiori dettagli, da ultimo, Bona C. (2021), *Usi civici*, in *Com-*

Tenuto conto dell'origine storica⁵² è facile comprendere i caratteri essenziali del loro regime giuridico:

1. l'inclusività, in antitesi al regime della proprietà privata, nel senso che le terre sono aperte agli usi di tutti i componenti della collettività (art. 26 della legge n. 1766/1927);
2. il carattere intergenerazionale dei diritti (cfr. art. 1 della legge n. 168/2017) e, quindi, la loro incommerciabilità e imprescrittibilità (artt. 9, 12, 21 della legge n. 1766/1927), oltre che la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3, della legge n. 168/2017).

Nell'impostazione originaria della legge n. 1766/1927 la «sistemazione» delle terre civiche presupponeva la loro previa «classificazione» in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

La c.d. assegnazione a categoria era funzionale a una gestione differenziata dei beni:

1. le terre assegnate alla categoria a) dovevano restare vincolate alla destinazione, e specificamente a quella forestale, per essere gestite in conformità ai piani di sviluppo forestale, secondo le regole di cui alla c.d. legge forestale (art. 12 della legge n. 1766/1927);
2. le terre di cui alla categoria b) erano destinate a essere divise in quote (c.d. quotizzazione) e ripartite tra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della Frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, secondo un piano tecnico di sistemazione e di avviamento culturale (art. 13 della legge n. 1766/1927).

Secondo la legge del 1927, prima della assegnazione a categoria, tutte le terre, siano esse di categoria a) o b), sono comunque indisponibili e non possono formare oggetto di mutamento di destinazione (compresa quella edificatoria), né possono essere cedute a qualunque titolo⁵³.

Dopo l'assegnazione a categoria, le terre di cui alla categoria a) restano vincolate alla destinazione e sono inalienabili, salve le eccezioni previste dagli artt. 9 e 12

mentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano, Zanichelli, Bologna, pp. 50 ss.).

⁵² Anche la «fonte» dei demani collettivi è ravvisata nell'originario possesso da parte delle popolazioni prima della costituzione di proprietà privata ed anteriormente alla stessa formazione del Comune. Trattasi di diritti soggettivi innati degli abitanti delle terre del feudo alla vita ed alla nutrizione del corpo.

⁵³ Cfr., *ex multis*, Cass. S.U. 10.11.1980 n. 6017.

della legge n. 1766/1927. Le terre di cui alla categoria b), invece, possono solo essere quotizzate e assegnate a titolo di enfiteusi⁵⁴, ma anche dopo la quotizzazione non possono essere né divise, né alienate, né fatte oggetto di interventi edificatori, fino all'affrancazione e al pagamento del capitale di affranco (art. 21 della legge n. 1766/1927)⁵⁵.

A seguito della c.d. “rivisitazione” in chiave paesistico-ambientale dei valori espressi dai beni collettivi, questo regime è stato inciso dalla legge 8 agosto 1985 n. 431, meglio nota come legge Galasso, che ha imposto un nuovo vincolo alle suddette terre: quello c.d. paesaggistico (con conseguente immodificabilità dello stato dei luoghi fin tanto che non sia rilasciata l'autorizzazione c.d. paesaggistica)⁵⁶.

Di conseguenza, l'utilizzazione del patrimonio civico va effettuata non solo in conformità alla destinazione dei beni e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo (art. 3, comma 5, della legge n. 168/2017), ma anche nel rispetto della normativa di tutela “paesistico-ambientale”, che riceve compiuta realizzazione attraverso i piani paesaggistici previsti ora dall'art. 143 del d.lgs. n. 42/2004.

Secondo la Consulta, inoltre, il metodo della gestione pianificata, adottato dal legislatore del 1927 per i soli terreni boschivi e pascolivi (categoria a) è da ritenersi ora esteso all'intero patrimonio civico, alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese⁵⁷.

⁵⁴ È stato evidenziato che l'incommerciabilità, ostativa a qualunque forma di circolazione dei beni, compresa quella derivante dal processo esecutivo, vale anche per i beni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria di cui alla categoria b), per i quali risulta possibile solo la ripartizione ed assegnazione a coltivatori diretti a titolo di enfiteusi (Cass. 22.1.2018 n. 1534).

⁵⁵ Cfr. Cass. 27.3.1963 n. 747 e 8.11.1983 n. 6589, che evidenziano al riguardo la differenza di effetti tra la legittimazione (che determina subito il sorgere a favore degli occupanti di un diritto soggettivo di natura privatistica, per cui i terreni perdono la natura di beni demaniali) e la quotizzazione (che non muta affatto la natura del bene che conserva il proprio carattere demaniale, fino all'affrancazione).

⁵⁶ A questo proposito la Cassazione ha evidenziato una «tendenziale mutazione funzionale, all'uso civico essendo cioè riconosciuta una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile anche [...] alla conservazione del bene ambiente e [...] non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati» (così in motivazione Cass. 28.9.2011 n. 19792).

⁵⁷ Cfr. Corte cost. n. 71/2020 cit., secondo cui «la previa assegnazione a categoria dei beni civici non ha più ragion d'essere, in quanto era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, cioè alla trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. Inoltre, è stata evidenziata la necessità del coin-

In definitiva, al principio generale di indisponibilità dei terreni civici la legge prevede solo eccezionali deroghe, in presenza di specifiche condizioni⁵⁸.

Tali ipotesi possono essere raggruppate in due categorie:

1. quelle che comportano la trasformazione del demanio in allodio;
2. quelle che comportano solo un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione⁵⁹.

Quelle comprese nella prima categoria, come l'alienazione (art. 12, comma 2, della legge n. 1766/1927, art. 39 R.D. n. 332/1928) e la legittimazione (art. 9 della legge n. 1766/1927), comportano l'estinzione della natura collettiva del bene e il suo conseguente assoggettamento a un pieno regime di diritto privato e sono ammissibili solo in presenza degli indefettibili requisiti di legge.

In particolare, i beni demaniali collettivi possono essere: a) alienati, solo qualora per le loro esigue estensioni non si prestano a nessuna forma di utilizzazione agro-silvo-pastorale; b) legittimati, a condizione che si tratti di terreni oggetto di occupazione da almeno dieci anni, che a questi siano state apportate migliorie fondiari e che non vi sia interruzione della continuità del demanio civico⁶⁰.

volgimento dello Stato in sede di pianificazione e che ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766/1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42/2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni utilizzabili come bosco o come pascolo permanente (cfr. Corte cost. n. 103/2017 cit.; n. 113/2018 cit.).».

⁵⁸ È stato evidenziato che «l'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela dell'interesse del singolo creditore, e dovendo perciò recedere dinanzi al carattere superindividuale e “lato sensu” pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; siffatto divieto comporta, pertanto, la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento» (così Cass. 28.9.2011 n. 19792).

⁵⁹ In ogni caso, l'eventuale circolazione dei beni del demanio collettivo e le differenti destinazioni d'uso – che devono sempre avvenire a titolo oneroso per la salvaguardia del patrimonio civico – sono oggetto di procedimenti amministrativi ispirati ai principi di trasparenza e speditezza, nel rispetto rigoroso delle norme e dei principi di tutela paesistico-ambientale.

⁶⁰ È opportuno segnalare che la giurisprudenza ha sempre circoscritto l'ambito di rilevanza delle migliorie alle «opere preordinate alla coltivazione o comunque allo sfruttamento agricolo o zootecnico».

È evidente che tanto l'alienazione di beni civici, così come la legittimazione dei possessi abusivi, sono istituti destinati a giocare un ruolo del tutto eccezionale, occorrendo la contemporanea sussistenza di tutti i suddetti presupposti.

Anche il mutamento di destinazione d'uso è soggetto a vincoli stringenti. Anzitutto, è preservata la vocazione pubblicistica del bene e la titolarità dello stesso in capo alla comunità. È ammesso l'utilizzo per finalità diverse rispetto a quelle originarie agro-silvo-pastorali⁶¹, ma comunque a beneficio della comunità medesima (art. 41 R.D. n. 332/1928) e in via temporanea (con «la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata»)⁶².

Ovviamente, non può escludersi che una persistente utilizzazione agro-silvo-pastorale possa essere recessiva rispetto ad altri impieghi, atti a soddisfare, secondo la discrezionale valutazione dell'autorità amministrativa preposta, diversi e magari più pressanti e attuali interessi della collettività locale, come, ad esempio, quello ad avere una scuola, un ospedale, attrezzature turistiche o un moderno impianto di smaltimento dei rifiuti.

Quanto appena detto ci introduce al tema dell'espropriazione per causa di pubblica utilità dei demani civici.

Secondo un orientamento, sulla base di una interpretazione sistematica del quadro normativo (*ante* 2015), i beni di proprietà collettiva non sarebbero assolutamente inalienabili, ma solo soggetti a un regime di alienabilità controllata, per cui sarebbero senz'altro suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità⁶³.

Secondo l'opinione ormai prevalente, però, pur essen-

co del suolo ed alla soddisfazione dell'interesse agrario della collettività». In particolare, è stata esclusa qualsiasi interpretazione evolutiva della norma tale da ricomprendere la trasformazione edilizia (ad esempio in complesso turistico) di terreni boschivi (cfr., *ex multis*, Cons. St. 5.5.1987 n. 291; 14.10.1998 n. 1379; C.g.a. Sicilia, ad. plen., 22.4.2022 n. 191).

⁶¹ Secondo l'opinione prevalente, «l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico avanzate dai Comuni e dalle associazioni agrarie e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità degli abitanti, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo, sia esso di natura agricola, oppure industriale, commerciale, igienico-sanitaria, turistica, ambientale o altra» (così Cass. 30.1.2001 n. 1307).

⁶² Degno di nota, per completezza, è che i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale non possono ritenersi soggetti alla procedura della previa «sdemanializzazione», poiché essi non modificano gli assetti proprietari ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali (Corte cost. 11.7.1989 n. 391).

⁶³ Cfr. Corte cost. n. 391/1989 cit. nonché Cass. 26.4.2007 n. 9986.

do ammissibile l'esperimento della procedura espropriativa per pubblica utilità⁶⁴, affinché questa possa essere ritenuta legittima, deve essere preceduta dalla preventiva «sdemanializzazione» di siffatto tipo di beni, che sono assimilabili ai beni demaniali e caratterizzati da un regime di indisponibilità⁶⁵.

Ne deriva che, seguendo questa impostazione, ai fini della legittimità dell'espropriazione, non è sufficiente che vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e l'emanazione del decreto di espropriazione, ma è necessario che sia anche intervenuta l'autorizzazione regionale *ex art. 12* della legge n. 1766/1927, che permette di mutare la destinazione dei terreni civici, previa comparazione dei vari interessi in gioco. Inoltre, il provvedimento di «sdemanializzazione» non ammette equipollenti, per cui non potrebbe rinvenirsi in un provvedimento emesso da una diversa autorità o addirittura dalla stessa Regione, ma nell'esercizio di un potere (ad esempio in materia urbanistica) diverso da quello attribuitole in materia di usi civici (essendo ciò in contrasto con i principi circa la distinzione delle funzioni amministrative, pur se imputate allo stesso organo, e considerato che l'autorizzazione *ex art. 12* cit. non è un mero atto di controllo, ma si pone quale atto discrezionale di disposizione dei beni civici)⁶⁶.

Questa soluzione interpretativa è stata recepita, sia pure con alcuni distinguo e con alcune eccezioni⁶⁷, dal legislatore.

⁶⁴ Anche in questo caso, del resto, non mancano disposizioni specifiche in materia che confermano l'ammissibilità dell'espropriazione: si pensi all'art. 111 del R.D.L. n. 3267/1923 (la c.d. legge forestale), che espressamente prevede che «possono essere anche espropriati (dal Ministero dell'Economia Nazionale, per essere incorporati al demanio forestale di Stato) i demani comunali del Mezzogiorno e quelli di dominio collettivo nelle altre Provincie».

⁶⁵ Cfr. Cass. S.U. n. 1671/1973 cit., S.U. n. 12570/2023 cit. e, da ultimo, Cass. 29.3.2024 n. 8573.

⁶⁶ Cfr. Cons. Stato 17.10.1985 n. 444; 26.3.2013 n. 1698; ecc. È noto, inoltre, che per i beni civici non è configurabile una sdemanializzazione di fatto (cfr., *ex multis*, Cass. 5.9.2016 n. 17577).

⁶⁷ A parte quanto si dirà con riguardo alle ipotesi di espropriazione compatibile con l'esercizio degli usi civici, degna di nota è l'eccezione prevista dal novellato art. 54-*bis* del d.lgs. 1° agosto 2003 n. 259 (c.d. Codice delle comunicazioni elettroniche), inserito dall'art. 18, comma 7, del D.L. 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023 n. 41, secondo cui «Per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici non è necessaria l'autorizzazione di cui all'articolo 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e, nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli articoli 45, 46 e 49 del presente codice e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione, non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera

Come già detto, nel 2015 (con l'art. 74 della legge 28 dicembre 2015 n. 221, c.d. legge sulla *green economy*) è stato introdotto nell'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (T.U. sull'espropriazione per pubblica utilità) il comma 1-*bis*, secondo cui «i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico».

La norma conferma, dunque, che per l'esproprio (o per l'asservimento coattivo) dei demani civici occorre di regola la preventiva autorizzazione regionale, salvo che non vi sia compatibilità tra le opere pubbliche e l'esercizio dell'uso civico.

Nel 2022 il legislatore è ulteriormente intervenuto (con l'art. 12-*bis* del decreto-legge 1° marzo 2022 n. 17, recante “Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali”, convertito dalla legge 27 aprile 2022 n. 34, in vigore dal 29.4.2022), inserendo nell'art. 4 del T.U. sull'espropriazione per pubblica utilità due ulteriori commi (1-*ter* e 1-*quater*). Tali commi hanno introdotto due presunzioni di compatibilità: una prima, relativa, in forza della quale «Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura» (art. 4, comma 1-*ter*); una seconda, di carattere assoluto, secondo cui «Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze» (art. 4, comma 1-*quater*).

Si tratta di norme volte a favorire lo sviluppo energetico, che introducono una prevalutazione di astratta compatibilità dell'istallazione di elettrodotti con l'uso civico

h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

esistente sul territorio, salvo diverso avviso dell'Autorità competente in riferimento al caso singolo⁶⁸.

Infine, nel 2024, in sede di conversione del decreto-legge 2 febbraio 2024 n. 19, recante ulteriori disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la legge 29 aprile 2024 n. 56 ha introdotto il seguente art. 12-*ter* (*Disposizioni in materia di usi civici*):

1. Fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo. 2. Per le finalità di cui al comma 1, la regione o un comune dalla stessa delegato si esprime in merito alla compatibilità delle opere con gli usi civici nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decorso inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo del presente comma, si applica il comma 4 del citato articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui nell'ambito della conferenza di servizi sia rilevata l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento⁶⁹.

⁶⁸ Le suddette previsioni sono destinate a operare per le situazioni future, in mancanza di diversa indicazione normativa, per cui non valgono a far scrutinare la legittimità dell'installazione di un elettrodotto effettuata in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 34/2022 (Cass. 7.11.2023 n. 31024).

⁶⁹ Appaiono condivisibili i rilievi critici dei primi commentatori dell'art. 12-*ter* cit., per essere, a tacer d'altro, quantomeno una disposizione criptica, specie laddove prevede che, ove venga rilevata l'incompatibilità di un'opera pubblica con l'esercizio dell'uso civico «la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento». Ad esempio, non è chiaro cosa significhi «nel limite delle somme disponibili», ossia se il legislatore abbia addirittura previsto un tetto all'indennizzo espropriativo, con chiara violazione dell'art. 42 Cost. Né si comprende perché si debbano intendere di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico le opere pubbliche che fanno parte del PNRR e del PNC e non tutte le altre opere pubbliche (cfr. Germanò A. (2024), “Opere pubbliche e terre di uso civico”, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 3, pp. 2 e 4).

Anche in questo caso, ma per tutte le opere pubbliche o di pubblica utilità ricomprese in interventi infrastrutturali commissariati ai sensi del decreto-legge “*sblocca cantieri*” o afferenti a investimenti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione europea, è prevista una presunzione di compatibilità con l’esercizio dell’uso civico, salvo che in sede di conferenza di servizi non sia stabilita l’incompatibilità⁷⁰.

Dagli esposti dati normativi si ricava, in sintesi:

1. che, in generale, un provvedimento (discrezionale) regionale di sdemanializzazione non è necessario quando vi sia una valutazione (tecnica) di compatibilità tra le opere pubbliche e l’esercizio dell’uso civico;
2. che, per l’installazione di elettrodotti, si presume la compatibilità con l’esercizio dell’uso civico, salvo che la Regione esprima motivatamente una diversa valutazione;
3. che, per le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, la compatibilità si presume sempre;
4. che le opere pubbliche o di pubblico interesse comprese nei piani strutturali del PNRR si intendono di norma compatibili con l’esercizio dell’uso civico, salvo che nell’ambito della conferenza di servizi non venga determinato il contrario.

In buona sostanza, la sdemanializzazione diventa superflua quando si presuma *ope legis* la compatibilità (come per la ricostruzione di elettrodotti) o quando venga effettuata (dall’autorità competente o in sede di conferenza di servizi) una valutazione (tecnica) sulla idoneità dell’intervento pubblico a sottrarre il terreno alla sua destinazione e all’utilizzo che per esso è previsto per legge sulla base della sua appartenenza al demanio civico⁷¹. In tal caso, la procedura ablatoria può essere perfezionata

⁷⁰ A dire il vero è difficile ipotizzare una compatibilità tra opere pubbliche, per la cui realizzazione sia necessaria un’espropriazione totale del fondo, e la destinazione agro-silvo-pastorale del terreno (specie ove si consideri che l’uso civico, per il particolare regime giuridico che lo caratterizza e per il fatto di attribuire ai componenti della popolazione titolare specifici poteri di godimento e di utilizzazione non intensiva del fondo, garantisce, insieme alla conservazione, anche l’ottimale sviluppo di quest’ultimo). Semmai, una compatibilità può ammettersi solo nel caso in cui per la realizzazione delle opere (una strada, un elettrodotto, un gasdotto, una funivia) sia sufficiente un asservimento o un’espropriazione parziale.

⁷¹ Spetta al Commissario per la liquidazione degli usi civici il sindacato giurisdizionale sulla valutazione di compatibilità delle opere con l’esercizio degli usi civici, in quanto tale valutazione, investendo la natura e l’estensione del diritto civico, rientra nell’ambito tipico della giurisdizione commissariale così come delineata dall’art. 29, 2° comma, della legge n. 1766/1927.

legittimamente, senza mutamento di destinazione d’uso, ad esempio mediante asservimento del terreno demaniale (si pensi al caso di una linea aerea che sorvoli a notevole altezza pascoli di proprietà collettiva).

Quando venga, invece, rilevata l’incompatibilità dell’opera pubblica con l’esercizio dell’uso civico, i demani civici possono essere espropriati o asserviti coattivamente, solo ove sia autorizzato il mutamento di destinazione d’uso.

La c.d. permuta sanante e il suo ambito di applicazione

Alla luce dell’esposta ricostruzione del regime giuridico dei domini collettivi emerge chiaramente che non erano state finora disciplinate le situazioni nelle quali un demanio civico avesse perso in modo irreversibile le proprie caratteristiche morfologiche a causa di usi non conformi alla destinazione agro-silvo-pastorale e di attività edilizie che ne avessero impedito in modo definitivo il godimento collettivo.

In particolare, era rimasto finora irrisolto il grave problema di formalizzare il trasferimento della proprietà di quei terreni demaniali civici che, pur occupati abusivamente e pur inglobati ormai in un’opera (privata o pubblica) già realizzata (spesso da molti anni), risultassero ineluttabilmente ancora “collettivi”⁷², non essendo suscettibili di essere usucapiti e non essendo giustificabile, sotto il profilo etico, prima ancora che giuridico, un’accessione invertita, neanche in caso di realizzazione di un’opera pubblica⁷³.

Come si è anticipato, i legislatori regionali hanno cercato di fornire risposta a quello che è divenuto anche un grave problema sociale, finendo, però, talora «per proporre occulte privatizzazioni generalizzate, ribaltando il rapporto tra regola ed eccezione»⁷⁴.

⁷² In base alle previsioni di cui alla legge n. 1766/1927 l’unico strumento astrattamente utilizzabile per la risoluzione della suddetta problematica è costituito dalla conciliazione (art. 29).

⁷³ Come ben noto, anche l’istituto dell’occupazione acquisitiva o della c.d. accessione invertita in favore della P.A. è stato ritenuto contrario ai principi costituzionali e della CEDU, proprio sull’assunto che non è possibile ammettere che l’occupante acquisti la proprietà per effetto di un comportamento costituente fatto illecito (cfr. specialmente Corte europea dei diritti dell’uomo 30.5.2000, Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia, n. 31524/96, che ha negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio).

⁷⁴ Così Saleppichi G. (2020), “La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a

La Consulta, come pure si è già detto, ha finalmente bocciato tali iniziative⁷⁵.

In questo quadro si inserisce l'art. 63-*bis* cit., con l'intento di legare qualsiasi eventuale ipotesi di sdemanializzazione di terreni a uso civico irreversibilmente trasformati a trasferimenti del diritto di uso civico su altri terreni pubblici di pregevole interesse ambientale.

In linea di principio, facendo riferimento a terreni agrari, boschivi o pascolativi, l'art. 63-*bis* cit. deve ritenersi applicabile sia ai terreni inclusi nella c.d. categoria A (boschivi o pascolativi), sia a quelli di cui alla c.d. categoria B (agrari), secondo la nota distinzione operata dall'art. 11 della legge n. 1766/1927.

Tuttavia, considerato che quelli della categoria B, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 1766/1927, erano destinati a essere ripartiti fra le famiglie dei coltivatori diretti e che, almeno quelli di pertinenza dei Comuni e delle frazioni, sono stati effettivamente pressoché integralmente quotizzati (o legittimati) nel corso degli anni (essendo trascorso ormai quasi un secolo dall'entrata in vigore della legge n. 1766/1927), in realtà l'ambito di applicazione della norma si riduce essenzialmente ai terreni boschivi o pascolativi (rispetto ai quali il vincolo di destinazione e il divieto di circolazione sono più rigorosi).

Soprattutto, occorre chiedersi se la norma si riferisca solo ai terreni dei demani c.d. comunali (o universali) o anche a quelli di università e associazioni agrarie. A questo riguardo, inoltre, è noto che accanto a forme di godimento "aperte" delle terre civiche, ossia esercitabili da tutti i residenti in una determinata area, in genere corrispondente alla circoscrizione dell'odierno Comune, ma talora più limitata (partecipanze, casali, frazioni, ecc.),

partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020", in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, p. 94.

⁷⁵ Per la verità in passato la Corte costituzionale aveva ritenuto legittimi provvedimenti normativi regionali che consentivano procedure di sdemanializzazione di terreni civici oggetto di trasformazioni irreversibili. Al riguardo la Corte aveva evidenziato come gli usi civici avessero ormai perso la loro natura di istituti preordinati a garantire la sopravvivenza delle famiglie più bisognose, per cui andava approvato l'intento del legislatore regionale di razionalizzare l'utilizzo del territorio, liberandolo da vincoli anacronistici, che avevano perso la loro ragion d'essere e valorizzando, invece, le sue potenzialità di sviluppo connesse ai bisogni di urbanizzazione e industrializzazione (cfr. Corte cost. 5.5.1991 n. 511). Trattasi di decisione che ha offerto un appiglio a numerose Regioni che, negli anni successivi, hanno dato vita a un'intensa attività normativa fondata, appunto, sulla sdemanializzazione delle terre soggette a uso civico e sulla possibilità di disporne l'alienazione a soggetti privati, in deroga a quanto stabilito dalla legge n. 1766/1927. Tuttavia, la citata pronuncia ha trascurato il fatto che i beni civici, a partire dall'entrata in vigore della legge Galasso, avevano assunto una nuova funzione e un nuovo significato (quello ecologico-ambientale).

vi sono forme di proprietà collettiva "chiusa" (le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale, ecc.), caratterizzate dal fatto che il godimento delle terre è riservato solo a un determinato numero di utenti, individuati sulla base di consuetudini e/o di regole contenute nello statuto dell'ente esponenziale (ad esempio i discendenti delle famiglie originarie ivi insediatisi *ab immemorabile*).

A prima vista la norma sembrerebbe riferirsi solo ai beni appartenenti ai demani comunali, laddove discorre di «terreni a uso civico appartenenti al demanio civico»⁷⁶.

Trattasi, però, di limitazione che non sarebbe giustificata, considerato che non solo per i terreni di pertinenza dell'intera collettività comunale, ma anche per quelli delle associazioni (aperte o chiuse) si può porre l'identico problema di regolarizzazione di situazioni dominicali, in conseguenza dell'irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi⁷⁷.

Inoltre, non va trascurata, ai fini dell'individuazione dell'ambito di applicazione della norma di cui trattasi, la definizione contenuta proprio nell'art. 3, comma 2, della legge n. 168/2018, secondo cui

costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico» i beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), tra cui appunto «a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate» e «e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

⁷⁶ Inoltre, l'oggetto dichiarato della legge sono gli «usi civici», cioè quelli che sono disciplinati dalla legge n. 1766/1927, per cui non dovrebbe riguardare le «comunioni familiari», dato che l'art. 10, comma 2, legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (legge sulla montagna) dichiara che esse «non sono soggette alla disciplina degli usi civici» (cfr. Cass. 10.10.2018 n. 24978, secondo cui «gli immobili che sono oggetto dell'attività di tali comunioni "pro indiviso" non sono sottoposti alle norme dettate per gli usi e i demani civici dalla l. n. 1766 del 1927»).

⁷⁷ Del resto, una delle vertenze che ha poi condotto a una decisione della Corte costituzionale in materia (la sentenza n. 113 del 31.5.2018) aveva riguardato proprio un'università agraria (l'Università di Valmontone) (sulla sentenza, che ha dichiarato incostituzionali alcune norme della legge regionale del Lazio del 3 gennaio 1986 n. 1, in tema di alienazione e cambio di destinazione d'uso, cfr. il commento di Buoso E. (2018), "La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile", in *Le Regioni*, 5-6, pp. 1074 e ss.).

Ne consegue che, secondo tale definizione, rientrano nel demanio civico (in senso lato) anche i beni delle collettività (aperte o chiuse) e che, quindi, anche i beni di tali collettività sono “permutabili”.

Discorso diverso è poi quello della praticabilità in concreto per queste collettività della permuta, la quale pone maggiori difficoltà, tra cui, ad esempio, quella di rinvenire terreni che non siano troppo distanti, anche fisicamente, rispetto al centro di interessi della comunità agraria.

L'autorizzazione regionale

L'autorizzazione della Regione⁷⁸ non è un mero atto di controllo, ma si configura quale provvedimento discrezionale, volto ad attribuire all'ente gestore il potere di disporre dei beni di uso civico e idoneo a rimuovere l'ostacolo alla circolazione di tali beni.

L'autorizzazione implica non solo il previo riscontro della sussistenza dei requisiti di cui al comma 8-*bis* e il controllo (per così dire di merito) in ordine all'equivalenza dei beni scambiati, ma anche una valutazione puntuale e ponderata degli interessi in conflitto, alla luce di tutte le circostanze di fatto.

Si vuol dire che l'autorizzazione non presuppone solo la mera constatazione della oggettiva trasformazione dei terreni, ma anche la comparazione dell'interesse alla conservazione dell'opera con quello della collettività alla restituzione dell'area e al ripristino dello stato dei luoghi.

Gli interessi pubblici che il provvedimento autorizzatorio deve valutare non sono specificamente indicati dall'art. 63-*bis* cit., ma sono desumibili dal sistema e, in particolare, dalle norme di tutela e di gestione del patrimonio forestale.

È chiaro che, in presenza, ad esempio, di particolari esigenze abitative e di un'area oramai urbanizzata, la discrezionalità della Regione può finire con l'essere puramente nominale⁷⁹. Tuttavia, la comparazione non sempre conduce a far ritenere prevalente l'interesse dell'occupante, come nel caso in cui la modificazione sia di limitata rilevanza rispetto al valore del bene ovvero quando la demolizione delle opere possa effettuarsi a costi modesti rispetto al pregio dell'area.

Inoltre, il comma 8-*bis* cit. fa riferimento a terreni che

abbiano «perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale», il che significa che non presuppone necessariamente la profonda modificazione materiale del bene (tale che gli faccia assumere struttura, forme e consistenza diverse), essendo sufficiente invece anche la sola sua diversa collocazione nella realtà giuridica. In tale prospettiva, la destinazione, ad esempio, a giardino (privato o pubblico) di un terreno boschivo, una volta che sia “effettivamente effettuata”, in teoria comporta la radicale trasformazione del bene, con conseguente configurarsi della fattispecie astratta. Tuttavia, in tale evenienza la comparazione degli interessi in conflitto potrebbe indurre a ritenere prevalente l'interesse della collettività al recupero dell'area (mediante un intervento di riforestazione).

Né va trascurato che, facendo la norma riferimento alle trasformazioni effettuate prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985 n. 431, ossia a trasformazioni oramai risalenti nel tempo, occorre una valutazione non solo di prevalenza, ma anche di attualità dell'interesse alla conservazione delle opere. Pertanto, non dovrebbe, ad esempio, ritenersi sussistente (o prevalente) l'interesse dell'occupante, nel caso in cui sul terreno civico attualmente persista un edificio oramai diroccato ovvero un rudere abbandonato, di cui potrebbe essere invece auspicabile la demolizione.

Anche se la norma non impone espressamente la verifica della sussistenza di un reale beneficio per la generalità degli abitanti (come prevede l'art. 41 R.D. n. 332/1928 per l'autorizzazione del mutamento di destinazione d'uso) o il controllo sulla mancata interruzione della continuità dei terreni (come prevede l'art. 9 della legge n. 1766/1927 per l'autorizzazione della legittimazione), deve ritenersi che anche in questo caso tali parametri possano venire in rilievo ai fini di una valutazione complessiva.

Non è specificato se l'autorizzazione debba essere richiesta dal Comune, quale ente esponenziale della collettività titolare (come è previsto per le alienazioni e per i mutamenti di destinazione dall'art. 12, comma 2, della legge n. 1766/1927), ovvero dagli occupatori (come è previsto per le legittimazioni dall'art. 9 della legge n. 1766/1927) o, nell'interesse di questi ultimi, dal Comune, quale ente autarchico.

Tuttavia, considerato che, a ben vedere, gli occupatori non entrano in gioco, perlomeno in prima battuta, nelle operazioni di permuta e che questa è equiparabile all'alienazione, deve ritenersi che la richiesta debba provenire proprio dall'ente esponenziale.

All'ente esponenziale della collettività è, quindi, attribuito anche il potere di deliberare in ordine alla permuta del bene o al trasferimento dei diritti.

⁷⁸ Per la precisione, relativamente alle province autonome di Trento e di Bolzano, è previsto che l'autorizzazione sia rilasciata da detti enti.

⁷⁹ Così come la decisione può risultare a rime obbligate quando la rimessione in pristino e la distruzione dell'opera sono di pregiudizio per l'economia nazionale (arg. ex art. 2933 c.c.).

Ove si acceda a tale tesi, però, occorre tener conto del fatto che, come ha insegnato l'esperienza, talora è proprio il Comune (quale ente autarchico) ad aver attuato la trasformazione "abusiva" del terreno civico, ad esempio mediante la realizzazione di opere pubbliche comunali (strade, cimiteri, parcheggi, campi sportivi, ecc.), senza il previo espletamento delle procedure ablatorie o, comunque, senza aver preventivamente ottenuto il mutamento di destinazione. In tal caso, stante il conflitto di interessi tra il Comune e i *cives* titolari dei diritti civici, occorre nominare a questi ultimi una rappresentanza speciale, ai sensi dell'art. 75 R.D. n. 332/1928, a cui spetterà quindi sia il potere di deliberare che la legittimazione a richiedere l'autorizzazione alla permuta.

Inutile dire che in siffatte ipotesi del tutto peculiare risulta la comparazione degli interessi in gioco da parte della Regione, tenuto conto, da un lato, dell'interesse pubblico alla conservazione di un'opera pubblica e, dall'altro, dell'interesse della collettività alla restituzione dell'area nel pristino stato. Probabilmente, la prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione dell'opera (magari realizzata da anni e in esercizio) risulterà dalla stessa realtà dei fatti, in assenza di ragionevoli alternative (pur essendo in contrasto con i principi della Corte di Strasburgo permettere per tale via all'Amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivata da "azioni illegali").

Va rimarcato che si tratta di un procedimento amministrativo necessario a rigida sequenza prodromica, nel senso che, in mancanza di autorizzazione, il Comune è carente del potere di adottare atti dispositivi del demanio civico e nel senso che il nesso di presupposizione giuridica tra l'atto di controllo preventivo della Regione e l'atto del Comune si pone in termini così rigidi da rendere illegittimo l'atto regionale che nasca come autorizzazione successiva all'atto dispositivo⁸⁰.

Va evidenziato che 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. 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 de-

gli usi civici gravanti su fondi compresi nel loro territorio – di «alimentare forme di campanilismo o localismo»⁸¹. 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 maturo in un contesto di tendenziale obiettività, che di regola l'amministrazione comunale non sarebbe in grado di garantire.

Peraltro, va anche ribadito che il coinvolgimento dello Stato nell'istruttoria, a tutela degli interessi statali (*rectius* dell'«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»⁸²), imposto dopo i già citati interventi della Corte costituzionale⁸³, non è prescritto.

Non tanto perché risultano già specificamente tipizzate le fattispecie autorizzabili, quanto perché sui beni è comunque mantenuto il vincolo paesaggistico.

Infine, è opportuno dar conto del perimetro dell'attività di controllo demandata all'autorità tutoria (la Regione) rispetto all'ambito delle competenze dell'ufficiale rogante dell'atto traslativo.

Qualche esempio chiarirà i termini della questione.

Ai sensi del comma 8-*bis* cit. può essere autorizzata, come vedremo meglio poi, la permuta avente a ogget-

⁸¹ Così Stella Richter P. (2003), "Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico", in *Diritto Amministrativo*, pp. 183 ss. In termini, anche Simonati A. (2007), "Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione", in *Le Regioni*, 2, pp. 335 ss.

⁸² Così Corte cost. 20.2.1995 n. 46.

⁸³ La Corte costituzionale, infatti, ha da tempo chiarito che il vincolo paesaggistico ha comportato una complicazione delle competenze amministrative sui beni civici e ha determinato un rafforzamento del ruolo statale nelle decisioni amministrative concernenti la soppressione degli usi civici (c.d. sclassificazione, implicante la sottrazione al patrimonio tutelato) (Cfr. Mari G. (2019), "I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, pp. 489 ss.). Del resto, il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha introdotto specifiche procedure di copianificazione tra Stato e Regione in sede di stesura del piano paesaggistico regionale, proprio con riferimento ai profili riguardanti anche la ricognizione e la disciplina delle terre gravate da usi civici, ragion per cui è da escludere attualmente che qualsiasi scelta suscettibile di incidere sui profili paesaggistico-ambientali degli usi civici possa essere effettuata al di fuori del piano paesaggistico e delle procedure condivise tra Stato e Regione (Cfr. sul tema Colleo N. (2020), "La dimensione paesaggistico-ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo", in *Federalismi.it*, n. 2, pp. 66-67).

⁸⁰ Vale, cioè, anche in questo caso quanto è previsto con riguardo all'autorizzazione ad alienare, ossia che gli atti di disposizione debbono ritenersi nulli, ove non siano stati preventivamente autorizzati (cfr. Cass. S.U. 14.3.1959 n. 759).

to un terreno con annesso fabbricato, a condizione che la sua realizzazione sia stata autorizzata dall'amministrazione comunale e che sia conforme ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica. D'altro canto, è noto che, ai sensi dell'art. 46, comma 1, d.P.R. n. 380/2001,

gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi a edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria.

Il legislatore ha dato, infatti, essenziale importanza alla regolarità urbanistica degli immobili, tanto da disporre la loro incommerciabilità in caso di abusi edilizi. Peraltro, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità, «in presenza nell'atto della dichiarazione dell'alienante degli estremi del titolo urbanistico, reale e riferibile all'immobile, il contratto è valido a prescindere dal profilo della conformità o della difformità della costruzione realizzata al titolo menzionato»⁸⁴. In definitiva, in sede di stipula all'ufficiale rogante non è demandato un diretto compito di controllo sulla regolarità urbanistica dell'immobile. Essa è dichiarata dal venditore sotto sua responsabilità (anche penale) e quindi il notaio si limita a certificare la dichiarazione del venditore. Il notaio deve dare fede a quanto dichiarato ed è obbligato a inserire nell'atto gli estremi del titolo abilitativo. Ne consegue che sia in capo alla Regione (al momento del rilascio dell'autorizzazione), sia in capo all'ufficiale rogante (al momento della stipula dell'atto traslativo), con riguardo alla conformità urbanistica, sono posti specifici obblighi di verifica, nel senso che l'autorità tutoria deve prendere atto della sussistenza di un titolo abilitativo (*rectius* del fatto che l'utilizzo delle terre civiche da permutare/trasferire sia stato effettuato in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica) e l'ufficiale rogante (notaio o segretario comunale) deve ricevere una precisa dichiarazione dell'alienante sulla regolarità urbanistica. La *ratio* della norma è chiara: se non esiste la conformità urbanistica, l'atto di permuta non può essere stipulato e, prima ancora, autorizzato. Soprattutto, è chiaro che, ove l'autorizzazione tutoria venga erroneamente rilasciata (pur in mancanza del titolo abilitativo richiesto dalla legge *ratione temporis*), l'atto di permuta avente a oggetto immobili con abusi edilizi non potrebbe essere stipulato e, ove rogato, sarebbe affetto da nullità (ferma restando la respon-

sabilità – anche penale – del permutante, data dalla falsa dichiarazione).

Con riguardo invece alla provenienza dei terreni dati in permuta alla collettività, il comma 8-ter cit. precisa solo che la permuta deve avere a oggetto terreni «che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», per cui occorre chiedersi se compete già alla Regione verificare se l'ente permutante sia divenuto legittimo proprietario del bene offerto in permuta o che sul bene stesso non gravino formalità pregiudizievoli (si intende con questa espressione che l'immobile non deve essere gravato da ipoteche e che non vi devono insistere altri vincoli, come possono essere quelli derivanti da un sequestro, da un pignoramento o da una domanda giudiziale e così via). È chiaro che compete all'ufficiale rogante svolgere le opportune indagini sul titolo di provenienza dell'immobile e, in mancanza, informare le parti riguardo al difetto di stabilità del titolo di acquisto, a pena di responsabilità per i danni⁸⁵, salvo che le parti abbiano espressamente dichiarato di voler stipulare una vendita a rischio e pericolo⁸⁶. È noto, inoltre, che in caso di evizione o nel caso in cui la cosa data in permuta risulti gravata da oneri o da diritti reali o personali, che diminuiscano il libero godimento del bene, valgono le norme in tema di garanzia (cfr. artt. 1553 e 1555 c.c.). Si potrebbe ritenere, quindi, che anche in capo alla Regione (al momento del rilascio dell'autorizzazione), con riguardo alla provenienza, sia posto uno specifico obbligo di verifica, onde evitare di autorizzare un'operazione in presenza di un difetto genetico della negoziazione che potrebbe divenire rilevante nella fase di attuazione del vincolo contrattuale (dando luogo ad esempio all'evizione). Tuttavia, tale conclusione non sembra giustificata, né alla luce del tenore letterale dell'art. 63-bis cit., né in considerazione del fatto che il legislatore nel regolare la materia si è esplicitamente ispirato al principio di semplificazione dell'attività amministrativa. Pertanto, fermo restando lo specifico controllo della legittimazione del disponente demandato all'ufficiale rogante, deve ritenersi che all'autorità tutoria spetti solo il compito di verificare, sulla base degli atti, che quello offerto in scambio sia un bene liberamente disponibile e non, ad esempio, a sua volta demaniale (o gravato da apparenti vincoli di incommerciabilità)⁸⁷.

⁸⁵ Cfr., *ex multis*, Cass. 16.3.2021 n. 7283.

⁸⁶ Cfr. Cass. 12.12.2018 n. 32147.

⁸⁷ Nelle linee guida di cui alla delibera della G.R. della Sardegna n. 48/15 del 10.12.2021 si prevede solo che l'istanza di autorizzazione alla permuta/trasferimento sia corredata anche della «documentazione comprovante l'appartenenza al patrimonio disponibile del Comune dei terreni oggetto del trasferimento di diritti di uso civico e/o permu-

⁸⁴ Così Cass. S.U. 22.3.2019 n. 8230.

Un'ultima notazione si impone circa la natura "necessariamente" amministrativa della funzione demandata alla Regione, alla luce della giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in materia. La c.d. "riserva di amministrazione" impone di escludere la competenza delle Regioni a operare con lo strumento della legge anziché con quello dell'atto amministrativo. Ne consegue che il legislatore regionale non potrebbe intervenire neanche al fine di individuare requisiti o condizioni diverse (anche più rigorose) per l'autorizzazione di «trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico».

La prima condizione

La trasformazione

Il novellato art. 3, comma 8-*bis* cit. prevede che:

- a) i fondi da "sdemanializzare" abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985 n. 431;
- b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;
- c) le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;
- d) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

Anzitutto, dunque, non basta un'irreversibile trasformazione, ma è necessario che questa risalga a epoca precedente al 23 agosto 1985, data di entrata in vigore della c.d. legge Galasso (legge n. 431/1985, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 1985 n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale).

Occorre chiedersi se la norma si applichi anche nel caso in cui sui fondi siano state realizzate opere compatibili con l'esercizio dell'uso civico: si pensi a condutture sotterranee o aeree attraverso terreni destinati a pascolo. Certamente anche la realizzazione di acquedotti o elet-

ta». Per quanto riguarda, invece, i terreni sui quali attuare la permuta/trasferimento si ritiene che la loro individuazione vada effettuata sulla base del provvedimento di accertamento, aggiornato alle variazioni susseguitesesi nel tempo (per cui non occorre altra prova in ordine alla loro appartenenza al demanio civico).

trodotti è idonea a modificare la conformazione fisica dei luoghi e a far gravare sui terreni le relative servitù. Tuttavia, il sorvolo aereo dei conduttori elettrici o il passaggio sotterraneo delle condotte idriche potrebbero non limitare o impedire l'esercizio degli usi civici (ad esempio quello di pascolo). Pertanto, nell'ipotesi in cui tali opere non abbiano neanche un impatto compromissorio effettivo sotto il profilo paesaggistico e ambientale, deve ritenersi che la fattispecie non possa dar luogo al trasferimento *aliunde* dei diritti o alla permuta.

Più in generale, allora, è legittimo chiedersi se trasferimenti di diritti o permuta siano consentiti addirittura in mancanza di trasformazione, ad esempio nel caso in cui si intenda semplicemente trasferire diritti di uso civico da vari terreni non contigui a una più vasta zona, proprio allo scopo di incrementare il patrimonio civico e tutelare sotto il profilo ambientale una diversa area boschiva⁸⁸. Stando al tenore della norma, tuttavia, in mancanza di modifiche territoriali, il trasferimento di cui trattasi non sembra praticabile.

Peraltro, l'art. 22 della legge n. 1766/1927 già prevedeva la possibilità di acquistare nuovi terreni per aumentare il patrimonio civico e dall'art. 24 si desume che il ricavato dalle operazioni di dismissione di beni civici ben possa essere impiegato anche per l'acquisto di nuove aree, onde incrementare la massa dei beni collettivi. Sebbene si tratti di strumenti poco sperimentati nella prassi, è evidente che di fatto possono condurre al medesimo risultato del trasferimento dei diritti di uso civico da una zona a un'altra, il che potrebbe indurre a far ritenere che sia già insita nel regime giuridico degli assetti collettivi anche la possibilità di una permuta finalizzata direttamente a tale risultato, a prescindere dall'esistenza di trasformazioni.

La conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica

In secondo luogo, nel caso in cui la trasformazione dipenda dalla realizzazione di opere edilizie, è necessario che vi sia la conformità urbanistica e paesaggistica e

⁸⁸ Non si tratta di ipotesi di scuola, considerato che proprio alcuni anni or sono il Comune di Desulo (NU) aveva deciso di chiedere all'Agenzia regionale Argea Sardegna (soggetto delegato dalla Regione autonoma della Sardegna per la materia) il trasferimento dei diritti di uso civico (ai sensi dell'art. 18-*ter* della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.) da poco più di 11 ettari di vari terreni non contigui a più di 1.577 ettari di boschi e pascoli del Gennargentu (cfr. la deliberazione del Consiglio comunale n. 33 del 29 novembre 2018, citata da Delipieri S. (2018), "La madre di tutte le battaglie sulle terre collettive sarde", in *gruppodinterventogiuridicoweb*).

che le opere siano state autorizzate dall'amministrazione comunale.

Occorre, quindi, chiarire il significato del riferimento della norma a un utilizzo dei terreni che sia conforme ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica.

In apparenza la norma sembra affetta da una contraddizione inesplicabile, in quanto, come ben noto, i fondi gravati da usi civici sono assolutamente inedificabili (per effetto del vincolo di destinazione ad attività agro-silvo-pastorale e del regime di indisponibilità)⁸⁹ e le previsioni urbanistiche dovrebbero dar conto di tale destinazione, per cui sembra curioso che il legislatore possa condizionare la "sanatoria" di cui trattasi alla conformità delle edificazioni agli strumenti urbanistici.

Deve escludersi, ovviamente, che la norma intenda riferirsi a quelle opere edificate nel rispetto delle volumetrie realizzabili anche sui terreni agricoli (si pensi a una stalla) o a quei manufatti di carattere rurale (ad esempio ricoveri) strettamente connessi all'esercizio dei classici e principali usi civici, quali il pascolo, l'eratico, il legnatico (si discorre di *ius casalinandi*)⁹⁰. In tali ipotesi, infatti, non solo l'utilizzo dei terreni è conforme alla destinazione urbanistica, ma neanche si pone un problema di regolarizzazione, trattandosi di cespiti al servizio della collettività civica⁹¹.

Ne consegue che la legge non può che riferirsi alle ipotesi in cui, in sede di pianificazione urbanistica, sia stata ignorata la *qualitas soli* (per mancato o errato accertamento del gravame civico)⁹² ovvero sia stata comun-

que prevista la vocazione edificatoria di aree gravate da usi civici (ad esempio quali zone di espansione)⁹³, il che può aver condotto alla realizzazione di opere (apparentemente) conformi alle previsioni dei piani urbanistici o, comunque, non contrastanti con la disciplina urbanistica ed edilizia delle zone.

Per la verità, pur imponendo la conformità agli strumenti urbanistici «vigenti», la norma non specifica se tale vigenza debba riferirsi al momento della realizzazione delle opere o all'attualità.

Probabilmente il legislatore ha inteso riferirsi a entrambi i momenti. Da un lato, infatti, la conformità va riscontrata alla stregua degli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione (anche se fondati sull'errata presupposizione dell'inesistenza del gravame civico e, quindi, su una errata destinazione urbanistica), considerato che è preteso che le opere siano state anche autorizzate. D'altro canto, sembra necessaria anche la confor-

civici e insediamenti urbani", in *Rivista del notariato. Rassegna di diritto e pratica notarile*, 1999, pp. 65 e ss.).

⁸⁹ Si pensi al caso in cui un Comune, tramite atti di pianificazione, abbia inteso scientemente rendere edificabili i terreni soggetti a usi civici, senza richiedere e ottenere il previo mutamento di destinazione. È noto che i piani urbanistici possono investire i terreni civici, solo nella misura in cui si limitano a dar conto dell'esistenza dei vincoli, ma non possono mutare nulla, non potendo attribuire la *facultas aedificandi* a una proprietà (quella c.d. collettiva dei *cives*), su cui, per definizione, tale facoltà è interdetta. Ne discende che, ove il Comune intenda, nell'ambito di un piano urbanistico, proporre una diversa destinazione dei beni civici, è necessaria una previa esplicita richiesta di autorizzazione alla Regione (che dovrà pronunciarsi espressamente sulla richiesta, con esclusivo riferimento agli interessi della generalità degli abitanti del luogo) e che, solo in caso di riscontro positivo, il Comune può inserire nel progetto di piano regolatore da adottare la previsione concernente i beni civici in contrasto con la loro destinazione agro-forestale. Né può condividersi la tesi, secondo cui, quando la destinazione edificatoria sia stata prevista dagli strumenti urbanistici comunali, la Regione, in sede di approvazione del piano, avrebbe implicitamente e necessariamente anche autorizzato il mutamento di destinazione. Invero, la mera coincidenza del soggetto pubblico (la Regione) titolare delle diverse funzioni, quella di controllo in materia urbanistica e quella di vigilanza sulle modificazioni (quanto alla destinazione d'uso ed alla titolarità) dei diritti della comunità locale, non può valere a far ritenere assorbito il controllo c.d. "civico" in quello urbanistico, essendo ciò in contrasto con i principi circa la distinzione delle funzioni amministrative, pur se imputate allo stesso organo, e con la natura dei terreni civici, che non sono beni di pertinenza del Comune, bensì collettivi. È pertanto, impossibile, sotto il profilo logico, prima ancora che giuridico, sostenere che l'autorizzazione della variazione d'uso non costituisca un atto pregiudiziale, rispetto all'adozione del piano urbanistico, e che sia addirittura contenuta implicitamente nel provvedimento regionale di approvazione del piano (sebbene questa abbia una diversa funzione e presupponga una diversa istruttoria). Del resto, l'autorizzazione ex art. 12 cit. non è un mero atto di controllo, ma si pone quale atto discrezionale di disposizione dei beni civici (cfr. Cons. Stato 17.10.1985 n. 444; 26.3.2013 n. 1698).

⁸⁹ Anche secondo lo stesso art. 3, comma 5, della legge n. 168/2017, l'utilizzazione del demanio civico deve avvenire in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo.

⁹⁰ Cfr. sul tema Di Genio G. (2007), "Lo 'ius casalinandi' nella contrada Baronia del Comune di Ascea in Provincia di Salerno", in *Archivio Scialoja-Bolla – Annali di studi sulla proprietà collettiva*, pp. 20 ss., che sottolinea la particolare valenza urbanistico-edilizia di queste abitazioni, consentite proprio perché poste a servizio (una sorta di pertinenza) dell'esercizio del diritto di uso civico sul territorio di riferimento.

⁹¹ In caso di eventuale abusiva occupazione di tali manufatti da parte di singoli, la collettività può sempre ottenere la reintegra, salvo che non ricorrano le condizioni per la legittimazione, ex art. 9 della legge n. 1766/1927.

⁹² Trattasi di situazioni purtroppo non infrequenti, considerato che, essendo da tempo profondamente mutate le strutture e le esigenze del mondo agricolo e non essendo gli usi civici esercitati, gli stessi enti preposti alla loro tutela e gestione li hanno ignorati. A ciò si aggiunga la mancanza di un sistema adeguato di pubblicità di tali diritti dominicali. Alla ribalta della cronaca, ad esempio, è arrivata la storia di alcuni abitanti di Montecelio, che dal Comune hanno acquistato terreni, garantiti liberi da pesi e vincoli, su cui hanno costruito abitazioni, in conformità agli strumenti urbanistici, successivamente accertati demaniali civici dalla Regione Lazio (cfr. Antonelli V. (1999), "Usi

mità ai piani vigenti all'attualità (evidentemente predisposti sull'assunto, stavolta corretto, che i fondi possano essere sdemanializzati e che possano perdere la vocazione agricola per effetto appunto della permuta "sanante"), considerato che la norma intende favorire il recupero di zone di territorio sotto il profilo del regime proprietario, sul presupposto che vi sia anche attualmente la regolarità urbanistica⁹⁴.

L'autorizzazione dell'amministrazione comunale

Un importante punto da chiarire è il riferimento della norma all'autorizzazione dell'amministrazione comunale.

A prima vista la norma sembra riferirsi solo all'ipotesi in cui il Comune abbia rilasciato un titolo abilitativo edilizio⁹⁵, sia pure solo apparentemente legittimo, perché viziato nella sostanza in quanto rilasciato dall'ente locale senza avvedersi dell'esistenza dell'uso civico, di cui magari si era persa memoria e risultante da titoli non reperibili o comunque non facilmente reperibili e non esercitato da decenni.

Occorre, però, chiedersi se la norma si riferisca anche all'ipotesi in cui sia stato rilasciato un titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Invero, alla luce della normativa relativa ai c.d. condoni edilizi⁹⁶, sussistendo le condizioni previste, è pos-

⁹⁴ Del resto, la necessità della conformità alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia all'attualità sembra rispondente a un principio recepito dal legislatore anche in altre occasioni (cfr. l'art. 36 d.P.R. n. 380/2001, con riguardo alla disciplina del permesso in sanatoria).

⁹⁵ In estrema sintesi, tenuto conto della normativa vigente fino al 23.8.1985, i titoli abilitativi potevano essere: licenza edilizia (per gli edifici edificati tra il 17.10.1942 e il 30.1.1977, ai sensi della legge n. 1150/1942); concessione edilizia (per gli edifici edificati tra il 30.1.1977 e il 30.6.2003, ai sensi della legge n. 10/1977); altri titoli per interventi minori (dichiarazione di inizio lavori: DIL). Come noto, successivamente i titoli abilitativi edilizi comunali sono stati disciplinati dal Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

⁹⁶ A questo riguardo, va ricordato che il c.d. primo condono (legge 28 febbraio 1985 n. 47) inizialmente escludeva la sanabilità delle opere realizzate su aree soggette a uso civico, tuttavia successivamente (per effetto della modifica dell'art. 32, da parte del D.L. 12 gennaio 1988 n. 2 convertito dalla legge 13 marzo 1988 n. 68) è stata ammessa anche in questi casi la sanatoria (delle opere ultimate entro il 1 ottobre 1983), purché ricorressero due condizioni, e precisamente: a) che fosse stato acquisito il parere favorevole dell'autorità preposta a vigilare sul vincolo paesaggistico; b) che vi fosse la disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. Il c.d. secondo condono (art. 39 della legge 23 dicembre 1994 n. 724) non ha inciso significativamente sulla normativa precedente, lasciando sostanzialmente immutata la procedura e le condizioni di rilascio della sanatoria edilizia (di opere ultimate entro il 31 dicembre

sibile che opere abusive (realizzate prima del 23 agosto 1985) su aree destinate a uso civico siano state "sanate" (ai sensi del primo o del secondo condono).

Peraltro, *condicio sine qua non* per la sanatoria era l'acquisizione di un titolo per l'uso del suolo.

Pertanto, ove in vista del condono l'occupante abbia anche ottenuto l'autorizzazione all'acquisto e abbia acquistato il fondo gravato (sussistendo le condizioni di cui all'art. 12 della legge n. 1766/1927), in realtà non si pone più nessun problema di regolarizzazione del regime proprietario.

Nel caso in cui, invece, per ottenere il condono delle opere, l'occupante abbia solo conseguito una concessione in godimento del fondo, previo rilascio dell'autorizzazione al temporaneo mutamento di destinazione d'uso (sempre ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766/1927), persiste il problema di consentire l'acquisizione della proprietà del fondo, che è rimasto demaniale civico.

Deve ritenersi, quindi, che il comma 8-*bis* cit., anche se sembra far riferimento solo alle opere realizzate su preventiva autorizzazione dell'amministrazione comunale, abbia inteso comprendere anche quelle condonate, essendo del tutto analoga l'esigenza di sistemazione del regime proprietario.

A maggior ragione si impone la stessa conclusione nell'ipotesi in cui l'opera, benché non assentita, sia conforme agli strumenti urbanistici e sia stato rilasciato il permesso in sanatoria secondo il regime edilizio ordinario (attualmente ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380/2001)⁹⁷.

Analoghe incertezze suscita, poi, un ulteriore interrogativo.

Come noto, l'obbligo di preventivo titolo edilizio è stato introdotto nel 1942 dalla c.d. legge urbanistica (art. 31 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, entrata in vigore il 31 ottobre 1942), ma limitatamente agli immobili ricadenti nei centri abitati, e solo con l'art. 10 della c.d. legge-ponte (legge n. 765/1967, che ha sostituito il suddetto art. 31 a decorrere dal 1° settembre 1967) tale limitazione è stata soppressa e l'obbligo di premunirsi della licenza edilizia è stato esteso a tutto il territorio comunale e quindi anche alle zone fuori del centro abitato.

1993) in caso di edificazione abusiva su area gravata da usi civici. Anche la prima versione del c.d. terzo condono (D.L. 30 settembre 2003 n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003 n. 326) inizialmente non ha modificato sul punto il regime precedente, tuttavia l'art. 4, 125° comma, della legge 24 dicembre 2003 n. 350 ha poi escluso la sanabilità delle opere insistenti su terreni gravati da uso civico.

⁹⁷ In altre occasioni, del resto, sempre in materia di circolazione giuridica degli immobili, il legislatore ha espressamente equiparato la sussistenza del permesso di costruire a quella del permesso in sanatoria (ad esempio quando si tratta di riscontrare la nullità derivante dalla violazione dell'art. 46 d.P.R. n. 380/2001).

In sintesi:

- prima del 31 ottobre 1942 non era necessario il titolo edilizio sia per gli immobili costruiti all'interno che per quelli costruiti all'esterno dei centri abitati (salva, secondo un orientamento giurisprudenziale, l'esistenza di regolamenti edilizi comunali che avessero già previsto l'indefettibile rilascio della licenza);
- dal 1942 al 1° settembre 1967 il titolo edilizio era necessario solo per gli immobili costruiti all'interno dei centri abitati;
- dal 1967 in poi è necessario il titolo edilizio in tutto il territorio comunale, quindi sia per gli immobili costruiti all'interno che per quelli costruiti all'esterno dei centri abitati.

Occorre chiedersi, quindi, se la norma *de quo* sia applicabile in caso di opere edilizie realizzate prima del 1967 o, comunque, prima del 1942, ossia nei casi in cui non era previsto il rilascio di titoli abilitativi edilizi.

Certamente non risulterebbe ragionevole, sulla scorta di un'interpretazione meramente letterale, impedire la regolarizzazione, sotto il profilo del regime proprietario, di simili fattispecie, pur sussistendo tutte le altre condizioni e pur essendo consentita la circolazione giuridica di tali immobili.

Deve ritenersi, pertanto, preferibile un'interpretazione estensiva (e costituzionalmente orientata), secondo cui, ove per la realizzazione delle opere era prevista un'autorizzazione comunale, la "sistemazione" è possibile solo se tale autorizzazione sia stata rilasciata. Nei casi in cui, però, l'autorizzazione comunale non era proprio richiesta dalla legge, la "sistemazione" deve ritenersi parimenti possibile (a nulla rilevando appunto che tale autorizzazione non vi sia). Quella proposta, del resto, è un'esegesi che tiene conto della *ratio* della previsione. Come già detto prima, è evidente che il legislatore ha tenuto presenti le disposizioni volte a regolare la circolazione di terreni e manufatti urbanisticamente irregolari. In altri termini, considerata la sorte dei negozi giuridici aventi a oggetto immobili abusivi, la norma di cui trattasi ha inteso solo evitare che fossero autorizzate permute che poi non potessero essere stipulate, alla luce della previsione di cui all'art. 46 d.P.R. n. 380/2001 (che impone che nell'atto si dia conto della dichiarazione dell'alienante contenente gli elementi identificativi del titolo urbanistico)⁹⁸.

⁹⁸ Ai sensi dell'art. 46, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, è noto che «gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione

Analoga soluzione, infine, deve valere anche con riguardo ad altra questione.

È noto che in fattispecie particolari l'autorizzazione comunale (di costruire) non era necessaria (*ante* 1985), essendo previsti altri atti di assenso. Ad esempio:

- l'apertura di cave era soggetta ad autorizzazioni minerarie, che venivano rilasciate dalle autorità regionali o ministeriali competenti in materia di risorse naturali e minerarie;
- le opere pubbliche (realizzate dallo Stato, dagli enti locali o da altri enti pubblici) erano generalmente escluse dall'obbligo di licenza edilizia o di autorizzazione edilizia vigente per le opere private, perché venivano realizzate nell'ambito di piani o programmi che avevano già avuto un'approvazione a livello amministrativo o governativo (cfr. il d.P.R. n. 380/1954);
- in molti casi le opere pubbliche erano regolamentate da procedure speciali che non prevedevano il rilascio di un "titolo abilitativo edilizio" vero e proprio, ma una serie di approvazioni amministrative interne al processo decisionale pubblico (si pensi alle opere destinate alla difesa militare).

Ci si chiede se in questi casi, per il mero fatto che non fosse prevista un'autorizzazione comunale, la norma *de quo* sia destinata a non essere applicata.

Ancora una volta, per le medesime considerazioni svolte sopra, un'interpretazione meramente letterale si rivela irragionevole.

Anche in questi casi, la "sistemazione" deve ritenersi invece possibile (a nulla rilevando che non vi sia l'autorizzazione comunale). Semmai, nei casi in cui la legge imponeva, in alternativa a quella comunale, l'autorizzazione di altre autorità, è necessario che sia questa a essere stata rilasciata. Del resto, ove si tratti di fondi su cui insistono opere pubbliche, la circolazione giuridica è regolata in modo del tutto peculiare.

L'autorizzazione paesaggistica

Problematico è anche il riferimento alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica, considerato che, prima della c.d. legge Galasso, i demani civici non erano assoggettati al vincolo paesaggistico, per cui eventuali opere

di diritti reali, relativi a edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria».

edilizie potevano essere realizzate (prima del 23 agosto 1985) senza il suddetto parere, salvo che non fosse necessario per effetto della legge 29 giugno 1939 n. 1497 (in materia di protezione delle bellezze naturali) e nei casi da questa prevista.

Solo in caso di condono, come visto, era necessario il parere favorevole dell'autorità preposta a vigilare sul vincolo paesaggistico, per cui è verosimile che il legislatore abbia tenuto conto proprio di questa ipotesi, il che conferma che il comma 8-*bis* si riferisce non solo alle opere originariamente autorizzate (anche senza il parere paesaggistico, ove non previsto dalla legislazione vigente all'epoca dell'edificazione), ma anche a quelle condonate (con relativo parere paesaggistico).

La seconda condizione

Anche la seconda condizione posta dal legislatore, ai fini della praticabilità della permuta/trasferimento, ossia l'equivalenza tra superficie e valore ambientale, pone svariate questioni.

Ad esempio, per quanto riguarda il confronto tra le superfici, non è chiaro se questo debba avere a oggetto l'originario terreno gravato (ante trasformazione) e quello offerto in permuta ovvero se il confronto debba riguardare il terreno oramai edificato (su cui, in ipotesi, potrebbe insistere un palazzo di cinque piani, un supermercato, un cimitero, un impianto industriale) e quello offerto in permuta (che, per definizione, è necessariamente un terreno agricolo).

Deve ritenersi preferibile la prima soluzione, non solo perché altrimenti il confronto sarebbe molto problematico (concernendo cespiti eterogenei), ma anche perché in mancanza di "sistemazione" l'originario terreno gravato dovrebbe essere riportato allo *status quo ante* (il che dimostra che è solo la superficie di questo a essere rilevante per la collettività).

Con riguardo al valore ambientale, poi, occorre sottrarsi a un facile equivoco, ossia a quello di ritenere che la comparazione debba operarsi previa attribuzione ai terreni di un valore espresso in unità di moneta (che consente il mero confronto tra dati numerici).

È chiaro che la comparabilità tra valori espressi in moneta è più semplice.

Tuttavia, questo approccio sarebbe errato, ma non tanto perché i beni ambientali non sono suscettibili di valutazioni economiche (sia pure fondate non tanto sul valore di scambio, quanto sul valore d'uso), considerato che in astratto una valutazione è sempre possibile, pur non esistendo per tali beni un reale mercato di rife-

rimento e occorrendo quindi simulare l'esistenza di un mercato⁹⁹.

Il punto è che, al di là di ogni considerazione in ordine all'attendibilità di tali stime (che sono inevitabilmente astratte), al fine di stabilire l'equivalenza tra due terreni sotto il profilo ambientale quel che davvero conta è la valutazione oggettiva fondata sulle specifiche potenzialità di tali beni. La stima più che sull'apprezzamento in termini economici dei fondi deve fondarsi sull'analisi di fattori ecologici, ecosistemici e di utilizzo del suolo, posto che solo questi rilevano onde stabilire se i due terreni possiedano caratteristiche ambientali simili o se uno sia più favorevole rispetto all'altro in termini di sostenibilità, biodiversità e qualità ecologica. Infatti, gli aspetti principali da prendere in considerazione in tale valutazione sono:

- a) qualità del suolo (intesa sia come composizione del suolo, tenendo conto delle caratteristiche fisiche e chimiche dei terreni, allo scopo di individuare la capacità di supportare determinate attività agricole o naturali, sia come capacità di ritenzione dell'acqua, in quanto terreni con una capacità diversa di trattenere l'acqua influenzano in modo differente le piante e l'ecosistema circostante);
- b) biodiversità e habitat (la varietà di specie vegetali e animali che abitano i due terreni può essere un indicatore chiave della qualità ecologica, nel senso che se un terreno ha una biodiversità più ricca, potrebbe essere considerato di maggiore valore ambientale rispetto a un terreno con una biodiversità ridotta; così pure la tipologia di habitat – bosco, prato, zona umida, ecc. – presente nei terreni influisce sulle valutazioni, poiché se uno dei terreni ospita un habitat più raro o protetto, potrebbe avere un valore ambientale più alto);
- c) qualità dell'acqua e gestione idrica (la vicinanza o la presenza di fiumi, laghi o corsi d'acqua influisce sulle valutazioni, nel senso che un terreno che è ben integrato in un ecosistema acquatico potrebbe essere considerato più ecologicamente importante; così come è rilevante la gestione delle acque, al fine di

⁹⁹ Michieli M. e Cipolotti G.B. (2018), *Trattato di estimo. Generale, immobiliare, agrario, forestale, ambientale, legale*, Edagricole, Bologna, pp. 599 ss., secondo cui esistono metodi diretti di valutazione monetaria dei beni ambientali, in quanto, ad esempio, per la valutazione si può tentare di simulare l'esistenza di un mercato, attraverso l'uso di questionari e interviste, identificando così le preferenze degli individui e il valore da essi attribuito a tali beni (chiedendo agli intervistati quanto sarebbero disposti a pagare per la salvaguardia di quel bene) (cd. valutazione contingente).

- escludere la presenza di possibili inquinamenti delle falde);
- d) uso del suolo e impatti antropici (la storia dell'uso del suolo influisce sulla sua capacità di recupero ecologico, nel senso che un terreno che è stato contaminato da attività industriali, agricole intensive o altri tipi di sviluppo potrebbe non essere considerato equivalente a un terreno più naturale o meno danneggiato; la presenza di inquinamento, deforestazione, urbanizzazione o altre attività che hanno alterato il paesaggio originale potrebbe ridurre il valore ambientale di un terreno rispetto a un altro meno influenzato da attività umane);
 - e) conservazione e protezione ambientale (la presenza di specie protette o in pericolo di estinzione in uno dei terreni può aumentare il suo valore ambientale rispetto all'altro);
 - f) conformità alle normative in materia di conservazione ambientale;
 - g) servizi ecosistemici (i terreni possono offrire servizi ecosistemici diversi, come la protezione contro l'erosione del suolo, il sequestro del carbonio, la purificazione dell'aria e dell'acqua, il controllo delle inondazioni: la capacità di ciascun terreno di fornire questi servizi può essere un fattore determinante nell'equivalenza ambientale).

In definitiva, la valutazione dell'equivalenza tra due terreni sotto il profilo ambientale richiede una valutazione complessa che consideri una serie di fattori ecologici, geologici, idrici e antropici, con l'obiettivo di determinare quale dei due terreni abbia non un maggiore valore economico (e questo è ovvio), ma un maggiore valore in termini di sostenibilità, biodiversità e impatto sull'ambiente.

Ovviamente, anche per quanto riguarda il confronto tra i valori ambientali, non è chiaro se questo debba avere a oggetto le caratteristiche del terreno ante trasformazione rispetto a quelle del terreno offerto in permuta ovvero se il confronto debba riguardare il terreno ormai urbanizzato e quello offerto in permuta. Pare, però, evidente che ove si prenda a termine di confronto il terreno oramai edificato la valutazione dell'equivalenza tra i due terreni sotto il profilo ambientale sarà sempre sfavorevole per quello urbanizzato, posto che anche a un costone di montagna potrà verosimilmente attribuirsi maggiore valore (in termini di sostenibilità, biodiversità, ecc.) rispetto a un fondo su cui è sorto un centro commerciale. Di conseguenza, così come per la superficie, anche per il valore ambientale l'equivalenza va determinata tenendo conto della conformazione, delle caratteristiche e della destina-

zione che le aree avevano prima della loro trasformazione (e che avrebbero per effetto di un'ipotetica rimessione in pristino).

Quel che pure va chiarito è se debbano essere equivalenti sia il valore ambientale che la superficie ovvero se la permuta sia ammissibile anche nel caso in cui il terreno offerto abbia un valore ambientale superiore, ma una minore superficie di quello civico (ovvero nel caso in cui quello offerto abbia un minor valore ambientale, ma una superficie maggiore). La prima soluzione sembra quella imposta dalla lettera della legge, ma sarebbe una conclusione affrettata, in quanto a ben vedere non è pretesa l'identità dei due fattori e tantomeno una corrispondenza biunivoca tra gli stessi, bensì l'equivalenza di superficie e di valore considerati nel loro complesso¹⁰⁰.

Il legislatore non prescrive che il fondo offerto in permuta debba essere idoneo a garantire proprio l'effettività degli usi civici in concreto originariamente esercitati dai naturali del luogo (ad esempio quello di pascolo), piuttosto che quella di altri usi (ad esempio quello di legnatico), per cui non può ritenersi in via interpretativa che tale limitazione sussista¹⁰¹. D'altronde, sotto il profilo ambientale, ben può ritenersi che un fondo pascolativo sia equivalente a uno boschivo.

Apparentemente, non risulta imposto neanche che sia preservata la continuità del patrimonio collettivo (a differenza di quanto prescritto per la legittimazione o per l'alienazione)¹⁰². Tuttavia, non va trascurato che costituisce principio fondamentale in materia il fatto che le eccezionali e tassative ipotesi di "privatizzazione" sono comunque precluse quando comportino gravi pregiudizi alla continuità del demanio, venendo altrimenti compromessa la fruibilità di detto patrimonio.

¹⁰⁰ Peraltro, non va trascurato che una maggiore superficie non necessariamente è idonea a "compensare" un minor valore ambientale, dovendosi anzi considerare che terreni più estesi potrebbero essere gravati da maggiori oneri di gestione.

¹⁰¹ Nelle linee guida di cui alla delibera della G.R. della Sardegna n. 48/15 del 10.12.2021 si prevede solo «l'idoneità delle terre da acquisire all'esercizio del diritto di uso civico [...] sia in forma tradizionale che non tradizionale».

¹⁰² A questo proposito, invece, nelle linee guida di cui alla delibera della G.R. della Sardegna n. 48/15 del 10.12.2021 si prevede che «mediante la permuta e/o il trasferimento deve, preferibilmente, realizzarsi l'accorpamento dei terreni gravati da uso civico, eccezion fatta per l'ipotesi in cui l'accorpamento risulti particolarmente oneroso per il Comune ovvero sussista un differente pubblico interesse prevalente. I presupposti di fatto e le ragioni giuridiche ostative all'accorpamento dei terreni devono essere compiutamente argomentate nella deliberazione del Consiglio comunale relativa all'istanza di autorizzazione alla permuta/trasferimento».

Le tipologie di dismissioni

I trasferimenti di diritti di uso civico

La prima fattispecie prevista dall'art. 63-*bis* cit. è quella del trasferimento di diritti di uso civico.

La norma, tenuto conto dell'ormai consolidata elaborazione dottrinale in tema di situazioni giuridiche che si compendiano sotto la comune nozione di uso civico¹⁰³, sembra riferirsi ai c.d. usi civici in senso proprio, ossia all'ipotesi di terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, su cui i residenti del Comune e della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati (secondo la definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) della legge n. 168/2017).

Se la norma va così intesa, l'ambito di applicazione è davvero risicato, considerato che tali diritti dovevano essere liquidati, ai sensi degli artt. 5-6 della legge n. 1766/1927, e che lo sono stati effettivamente nel corso degli anni (ormai quasi un secolo dall'entrata in vigore della legge n. 1766/1927).

Ciò premesso, specie nel caso in cui la liquidazione debba effettuarsi mediante "scorporo", ossia con l'assegnazione di una porzione del fondo gravato al Comune, la norma *de quo* risulta avere una sua utilità, considerato che l'irreversibile trasformazione del fondo gravato (in quanto edificato) sarebbe altrimenti ostativa alla divisione (quantomeno secondo le modalità di cui alla legge n. 1766/1927).

Meno chiaro è quale sia lo strumento giuridico ipotizzato dal legislatore per l'attuazione, una volta che sia stato autorizzato dalla Regione, del trasferimento dei diritti da un cespite (ad esempio di proprietà privata) a un altro (appartenente al patrimonio disponibile di Comune o Regione).

In mancanza di specificazioni, sembra quasi che il trasferimento possa essere attuato mediante una mera delibera dell'Ente che si faccia carico del peso o, comunque, mediante un atto unilaterale di ricognizione ovvero di accolto dell'onere reale.

La suddetta conclusione non è convincente, considerato che l'operazione, almeno di regola, non rientra tra gli

atti di liberalità o, comunque, gratuiti, ma anzi presuppone che il proprietario del fondo originariamente gravato versi un corrispettivo per la "liberazione" del fondo, che comunque ottiene, e che l'ente esponenziale della collettività presti adesione al trasferimento. Ciò, del resto, è conforme al principio per cui la circolazione dei beni di demanio collettivo e le differenti destinazioni d'uso del patrimonio dei beni demaniali collettivi devono sempre avvenire a titolo oneroso per la salvaguardia del patrimonio medesimo.

Deve ritenersi, pertanto, che lo strumento attuativo del trasferimento debba essere pur sempre una convenzione, a titolo oneroso, tra il proprietario del fondo originariamente gravato, l'Ente subentrante (Comune o Regione) e l'Ente esponenziale della collettività.

Le permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico

La seconda fattispecie prevista dall'art. 63-*bis* cit. è quella della permuta avente a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico.

Occorre, anzitutto, chiedersi se la norma si riferisca proprio alla permuta civilistica, ossia al contratto avente a oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose o di altri diritti da un contraente a un altro (art. 1552 c.c.), e, in tal caso, se debba trattarsi di una permuta c.d. pura o se sia ammissibile anche quella con conguaglio (ossia se possa essere prevista o meno un'integrazione in denaro ulteriore allo scambio) e quella di cosa presente con cosa futura.

Il primo quesito si pone in quanto formalmente il contratto intercorre tra il Comune (o l'ente esponenziale della collettività), da un lato, e il Comune (quale ente autarchico) o la Regione (al cui patrimonio disponibile appartengono i terreni da permutare), dall'altro, ma nella sostanza l'atto è nell'interesse di un terzo (l'occupante), ossia di colui a cui favore potrà poi essere ceduto il fondo sgravato (ormai sdemanializzato), posto che l'operazione è finalizzata appunto alla regolarizzazione di occupazioni abusive.

Tuttavia, pur essendo collegato (e propedeutico) a una cessione in favore dell'occupante, lo strumento negoziale ipotizzato dal legislatore per la sdemanializzazione è proprio la permuta civilistica, non valendo il fatto che tale contratto sia inserito nell'ambito di una più complessa operazione a mutarne la natura giuridica, fermo restando che l'eventuale collegamento negoziale può avere la sua rilevanza.

D'altronde, in linea di principio, il contratto "tipizzato" dal codice civile può avere a oggetto il trasferimento non solo della proprietà (intesa in senso "romanistico"),

¹⁰³ Per un'ampia ed esaustiva disamina delle varie tipologie di assetti fondiari collettivi cfr. Cerulli Irelli V. (2016), "Apprendere «per laudo». Saggio sulla proprietà collettiva", in *Quaderni Fiorentini*, XLV, Milano, pp. 295 ss. Per più ampi riferimenti sui significati dell'espressione "usi civici" e per ulteriore bibliografia sull'argomento cfr. Petronio U. (1992), voce "Usi civici", in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, pp. 946 ss.; Lorizio M.A. (1994), voce "Usi civici", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXXII, Roma, pp. 10 ss.; De Lucia L. (2000), "Usi civici", in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino.

ma anche di altri diritti (tra cui ben può comprendersi la proprietà c.d. collettiva).

Né, ovviamente, può valere a mutare i termini del discorso il fatto che talora il medesimo Comune possa essere l'unica parte (formale) del contratto, essendo evidente che la partecipazione alla stipula avviene in qualità diverse (quale ente esponenziale della collettività titolare del bene gravato dagli usi civici e quale ente autarchico titolare del bene da dare in permuta)¹⁰⁴.

Più complesse sono le altre questioni.

Il tenore della norma (che impone l'equivalenza dei terreni oggetto di scambio per superficie e valore) e la *ratio* della stessa (volta a subordinare l'affrancazione a un meccanismo di compensazione attraverso la reintegrazione delle risorse) sembrano indurre a far ritenere consentita solo la permuta c.d. pura.

D'altro canto, è indubbio che una permuta con conguaglio, ove ammissibile, potrebbe semplificare e agevolare simili operazioni, il che pure sarebbe coerente con la finalità generale del legislatore (ossia quella dell'accelerazione e dello snellimento delle procedure).

Peraltro, è noto che assai labile è il *discrimen* tra vendita con integrazione del prezzo in natura e permuta con conguaglio in denaro. Secondo la più recente giurisprudenza di legittimità,

al fine di stabilire se un contratto traslativo della proprietà di un bene, per il quale la controprestazione sia costituita, in parte, da una cosa in natura e, in parte, da una somma di denaro, costituisca una compravendita o una permuta, una volta che si escluda la duplicità di negozi ovvero l'ipotesi del contratto con causa mista, occorre avere riguardo non già alla prevalenza del valore economico del bene in natura ovvero della somma di denaro, bensì alla comune volontà delle parti, verificando se esse hanno voluto cedere un bene contro una somma di denaro, commutando una parte di essa, per ragioni di opportunità, con un altro bene, ovvero hanno concordato lo scambio di beni in natura, ricorrendo all'integrazione in denaro soltanto per colmare la differenza di valore tra i beni stessi¹⁰⁵.

Alla luce di tali principi, considerato che l'autonomia delle parti nella specie non è piena, in quanto la legge non consente la stipula né di un contratto misto di vendita e

permuta, né, a maggior ragione, di una vendita, ma solo lo scambio di beni in natura, tutt'al più potrebbe ritenersi consentita la permuta con conguaglio, a condizione che l'integrazione in denaro serva soltanto per colmare la differenza di valore tra i beni stessi. In altri termini, è necessario comunque che si resti nell'ambito di una permuta, che, secondo la definizione datane dall'art. 1552 cit., può essere comprensiva del contratto avente a oggetto il trasferimento reciproco della proprietà con conguaglio in danaro, che costituisca elemento secondario e accidentale, perché di scarso valore economico, rispetto al valore del bene cui si accompagna.

Tuttavia, almeno due considerazioni inducono a escludere la possibilità di prevedere nella specie qualsiasi conguaglio in danaro.

La prima è che quella consentita dal legislatore sembra una permuta *sui generis*, posto che lo scambio è possibile non tra beni di equivalente valore economico, ma tra terreni di equivalenti valore ambientale e superficie, per cui nella comparazione non entra in gioco il danaro. È pur vero che superficie e valore ambientale sono quantificabili e traducibili in cifre numeriche, ma trattasi di ordini di grandezze non *monetizzabili*. Anzi, per la precisione, in caso di terreni di diversa superficie, una volta individuato il valore di mercato unitario a m², è possibile stabilire il valore venale complessivo di ciascuno dei beni da scambiare e calcolare con una certa precisione il valore del conguaglio (dato appunto della differenza tra i valori monetari). Viceversa, con riguardo al valore ambientale di un cespite, la stessa operazione non è praticabile, nel senso che il valore ambientale in quanto tale non è "monetizzabile" (per le ragioni già diffusamente indicate sopra). Ne consegue che, se ai fini della valutazione della congruità dello scambio si deve tener conto non tanto del valore economico dei terreni, quanto di altre caratteristiche (superficie, valore ambientale), è evidente che un conguaglio in denaro non è ipotizzabile. Semmai, come anticipato, può ammettersi che l'equivalenza dei terreni possa ravvisarsi anche tra cespiti di diverso valore ambientale, ove il bilanciamento possa operarsi tenendo conto della maggiore superficie di quello di minor valore ambientale (o viceversa).

La seconda considerazione è che il conguaglio potrebbe porsi solo a carico del Comune (ente autarchico) o della Regione, essendo molto dubbio che possa farsi gravare sulla collettività civica¹⁰⁶, per cui potrebbe ipotizzar-

¹⁰⁴ Va, a questo proposito, segnalato che in linea di principio deve escludersi che un siffatto contratto (con se stesso) possa incorrere nel vizio di cui all'art. 1395 c.c., stante l'autorizzazione dell'autorità tutoria e la previa determinazione del contenuto contrattuale. Nel caso in cui, poi, si fosse ravvisato in concreto un conflitto d'interessi, già nell'ambito del procedimento amministrativo la collettività avrebbe dovuto munirsi di una rappresentanza speciale, ai sensi dell'art. 75 R.D. n. 332/1928.

¹⁰⁵ Cass. 16.4.2007 n. 9088; 11.3.2014 n. 5605.

¹⁰⁶ L'acquisto di terre da parte del Comune, quale ente esponenziale, è previsto solo per le tassative finalità e nelle ipotesi, non riconducibili a quella *de quo*, di cui all'art. 22 della legge n. 1766/1927 e all'art. 9 della legge n. 1102/1971.

si solo nel caso in cui il valore del bene facente parte del patrimonio disponibile degli enti fosse inferiore rispetto a quello dei terreni da sclassificare, ma non nel caso inverso.

Ugualmente complessa è l'ultima questione, ovvero se sia ammissibile anche una permuta di cosa presente con cosa futura. Si ipotizzi che, ove non siano attualmente disponibili fondi da scambiare, già appartenenti al patrimonio disponibile del Comune (o della Regione), venga congegnata una permuta di cosa presente (il terreno gravato da usi civici) con cosa futura (un terreno da acquistare con i mezzi messi a disposizione dall'occupante oppure un terreno che il medesimo attuale occupante del demanio civico cederà al Comune in vista dell'acquisto di quello che verrà sdemanializzato).

Ancora una volta, in base a un'interpretazione strettamente aderente al tenore letterale della norma, dovrebbe escludersi la praticabilità della soluzione prospettata, posto che, ai sensi del comma 8-ter, sembra che oggetto della permuta possano essere solo terreni che già appartengono al patrimonio disponibile dei Comuni, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Inutile dire, per converso, che una permuta di cosa presente con cosa futura, ove ammissibile, potrebbe semplificare e agevolare simili operazioni, appunto nel caso in cui non siano attualmente disponibili fondi da scambiare, già appartenenti al patrimonio disponibile degli Enti.

A questo proposito, inoltre, è noto che, secondo la giurisprudenza di legittimità, lo scambio di un bene esistente con un bene futuro integra un valido contratto di permuta, purché il sinallagma negoziale sia consistito nel trasferimento reciproco, con effetto immediato sulla proprietà dell'area e differito della cosa futura¹⁰⁷, sempreché l'esistenza della cosa futura non sia soltanto eventuale (perché altrimenti si avrebbe la cessione di un diritto senza corrispettivo, cioè a titolo gratuito, in contrasto con la natura stessa del contratto di permuta)¹⁰⁸ e fermo restando che l'effetto traslativo si verifica *ex art.* 1472 c.c. non appena la cosa viene a esistenza¹⁰⁹ e che l'oggetto del contratto sia determinabile (ossia quando siano contenuti elementi prestabiliti dalle parti, che possono consistere anche nel riferimento a dati di fatto esistenti e sicuramente accertabili, i quali siano idonei alla identificazione del terreno da trasferire)¹¹⁰.

Alla luce dei suddetti principi, non apparendo espressamente vietata, né contraria alla *ratio* della legge (che è quella di favorire la circolazione dei diritti di uso civico e la conseguente sdemanializzazione dei terreni su cui ormai il godimento degli usi civici è "compromesso"), potrebbe ritenersi consentita anche la permuta di un fondo demaniale (cosa presente), con conseguente effetto traslativo immediato della proprietà, con un fondo che l'Ente si impegna ad acquisire (cosa futura ovvero soltanto generica), la cui proprietà sarà, invece, trasferita in un momento successivo (all'atto, cioè, della acquisizione o della specificazione), realizzandosi, in tal caso, l'effetto traslativo immediato con riguardo alla cosa presente e la contestuale nascita dell'obbligazione, per il ricevente, di tenere il comportamento necessario affinché la "res", futura o generica, sia a sua volta trasferita in proprietà alla controparte, per effetto della sua venuta a esistenza o specificazione.

Sia consentita ancora una considerazione.

Occorre chiedersi se, nel consentire la permuta, il legislatore abbia effettivamente introdotto una novità e quale essa sia.

In altri termini, occorre chiedersi se finora la permuta fosse vietata.

La questione è controversa.

Secondo alcuni, infatti, l'alienazione di terre demaniali comunali, eccezionalmente consentita dagli artt. 12 della legge n. 1766/1927 e 39 del relativo regolamento n. 322/1928, nei casi e con le forme da essi stabiliti, non comprende, ad esempio, la concessione in enfiteusi, ma riguarda soltanto la vendita, in quanto la norma va intesa in senso restrittivo (essendo eccezionale) e perché l'art. 24 della legge n. 1766/1927 prevede l'immediata disponibilità del prezzo da investire in titoli del debito pubblico¹¹¹.

Secondo altri, invece, la permuta sarebbe stata anche prima ammissibile, in quanto per sua essenza una alienazione¹¹².

Quest'ultima soluzione è più convincente, considerato che non costituisce espressione di un principio inderogabile la previsione dell'obbligo (*ex art.* 24 cit.) di investire il prezzo di vendita delle terre civiche in titoli del debito pubblico intestati al Comune¹¹³ e considerato che le finalità della legge sono a maggior ragione raggiunte anche se dalla dismissione non si ricava denaro da desti-

¹⁰⁷ Cfr. Cass. 20.10.1997 n. 10256; 22.12.2005 n. 28479; 31.5.2016 n. 11234.

¹⁰⁸ Cfr. Cass. 26.11.1998 n. 11986.

¹⁰⁹ Cfr. Cass. 25.10.2013 n. 24172.

¹¹⁰ Cfr. Cass. 26.5.2021 n. 14585.

¹¹¹ Cfr. Cass. n. 759/1959, cit.

¹¹² Cfr. Commissario Usi civici Roma 4.6.1966; Federico P. (2013), "Sospensione, alienazione e permuta di terreni civici", in Cagnazzo A., Toschei S. e Tucci M. (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Giappichelli Editore, Torino, p. 79.

¹¹³ Cfr. Corte cost. n. 511/1991, cit.

nare a opere pubbliche, ma direttamente terreno da destinare a usi civici.

A ben vedere, tuttavia, non è questo il punto, in quanto la vera novità è data dal fatto che la permuta risulta consentita dall'art. 63-*bis* cit. a condizioni diverse rispetto a quelle a cui è subordinata l'alienazione *ex art.* 12 della legge 1766/1927 (che la permette solo qualora i fondi da alienare, per le loro esigue estensioni, non siano indispensabili alle esigenze agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico: cfr. l'art. 39 R.D. n. 332/1928).

La norma non chiarisce se la permuta possa intervenire anche tra due Frazioni dello stesso Comune.

O, addirittura, tra un Comune e un altro, ad esempio quando tuttora sussistano promiscuità non sciolte o quando il fondo "trasformato" sia ubicato nel circondario amministrativo di un Comune, ma gravato da usi civici spettanti a una collettività di naturali residenti in altro Comune.

Un'ultima notazione. È evidente che il successo della norma, altrimenti destinata a restare applicabile solo in casi marginali, specie ove non si acceda alle interpretazioni estensive sopra indicate, presuppone la completa attuazione del c.d. federalismo demaniale, ai sensi del d.lgs. n. 85/2010, in virtù del quale gli enti locali hanno la possibilità di acquisire i beni già di pertinenza dello Stato.

Gli effetti del trasferimento dei diritti e della permuta

Ai sensi dell'art. 3, comma 8-*quater*, cit. i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico «sono sdemanializzati».

La formulazione della norma è atecnica e imprecisa¹¹⁴.

Sotto un primo profilo, se è pur vero che il regime dei beni civici è per tanti aspetti conforme a quello dei beni demaniali¹¹⁵, non è affatto vero che la c.d. proprietà collettiva sia *tout court* assimilabile a quella demaniale, essendo soggetta per l'appunto a uno *ius singulare*¹¹⁶. Pertanto,

¹¹⁴ Per la verità, secondo alcuni, impropria sarebbe anche l'espressione "sclassificazione", talora usata da qualche legislatore regionale per alludere all'effetto di sottrarre il bene al regime giuridico proprio dei beni del demanio civico, per assoggettarlo, invece, a quello dei beni privatistici (cfr. Colleo N. (2020), "La dimensione paesaggistico-ambientale dell'uso civico...", cit., p. 60).

¹¹⁵ Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168/2017, il regime giuridico dei demani civici è «quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

¹¹⁶ In buona sostanza i beni civici sono soggetti a un regime rafforzato di tutela, che si potrebbe definire parademaniale, caratterizza-

solo in senso lato si discorre di demanio civico e, quindi, solo impropriamente può parlarsi in questo caso di sdemanializzazione¹¹⁷.

Ancor meno appropriato, poi, è discorrere di sdemanializzazione con riguardo agli effetti del trasferimento degli usi civici (in senso proprio) gravanti su terreni di proprietà di soggetti pubblici o privati, posto che la natura dei fondi gravati, anche dopo il trasferimento, rimane la medesima (in quanto già prima tali fondi ben potevano non essere demaniali, salva l'eccezionale ipotesi degli usi civici gravanti sul demanio pubblico, come quelli di pesca)¹¹⁸.

Sotto un secondo profilo, neanche è preciso discorrere *tout court* di sdemanializzazione.

Nel caso in cui l'irreversibile trasformazione dei terreni sia stata determinata dalla realizzazione su di essi di manufatti civili (che è l'ipotesi alla quale forse il legislatore intendeva riferirsi), vero è che, per effetto della permuta, il bene è destinato a passare nel patrimonio disponibile del Comune (e, poi, per effetto di un'eventuale successiva alienazione, nel patrimonio dell'occupante privato).

Tuttavia, nel caso in cui l'irreversibile trasformazione dei terreni sia stata determinata dalla realizzazione su di essi di opere pubbliche comunali, è possibile che i beni restino *tout court* acquisiti *ex art.* 824 c.c. al demanio pubblico (con la conseguente sottoposizione al regime demaniale in senso stretto), essendo divenuti già per effetto della permuta di proprietà comunale.

to cioè dall'indisponibilità e dall'incomerciabilità, sia pur con le eccezioni previste dalla disciplina speciale sugli usi civici. Anzi, è stato evidenziato che, per certi versi, il regime di imprescrittibilità comporta conseguenze ancor più rigorose di quelle previste per il demanio pubblico, considerato che il diritto collettivo non viene meno neanche in caso di abbandono in massa del territorio, «importando ciò unicamente la sospensione dell'esercizio degli usi» (Cass. 14.10.1953 n. 3345), e che non può nemmeno astrattamente ipotizzarsi l'interpretazione di comportamenti in senso tacito o concludente, al fine di ricavare una volontà comunitaria contraria con quella di conservare la destinazione collettiva, la quale, se orientata in tal senso, doveva risultare espressa in pubblica assemblea, con il consenso di tutti i cittadini (*nemine discrepante*) (cfr. Saleppichi G. (2020), "La tutela costituzionale degli usi civici...", cit., p. 84).

¹¹⁷ Del resto, la differenza concettuale e giuridica è ben nota al legislatore, tant'è vero che l'art. 4 del T.U. n. 327/2001 (in materia di espropriazione per pubblica utilità) prevede che i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione e che i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso.

¹¹⁸ La Corte costituzionale, del resto, ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 3, della legge n. 168/2017, che aveva esteso il regime dei beni demaniali civici anche alle terre private gravate da usi civici (cfr. Corte cost. n. 119/2023, cit.).

Occorre ora chiedersi da quale momento decorrano gli effetti della c.d. sdemanializzazione (o sclassificazione o privatizzazione) e, per contro, da quando l'originaria demanialità delle terre si trasferisca su quelli offerti in permuta.

Certamente tali effetti non risalgono al momento in cui si sono verificati i presupposti per la permuta (ossia al momento dell'irreversibile trasformazione di fatto dei fondi). Né il provvedimento autorizzativo, né le parti in sede di stipula della convenzione potrebbero far retroagire l'estinzione degli usi civici alla data in cui è venuta meno di fatto la destinazione funzionale dei terreni gravati, in quanto tale conclusione collide concettualmente con il principio di imprescrittibilità dei diritti d'uso civico¹¹⁹.

Neanche può ritenersi che gli effetti decorrano dalla data del provvedimento autorizzativo dell'operazione. Vero è che si tratta di provvedimento avente effetti costitutivi, ma nel senso che è idoneo a far perdere ai beni il loro originario carattere e a renderli "permutabili".

Piuttosto, considerato che la legge fa chiaramente riferimento all'attuazione del trasferimento, ossia alla stipula della relativa convenzione, deve riconoscersi che solo da tale momento il bene permutato perde la propria *qualitas*.

Ne consegue che solo dopo la stipula della permuta i beni "sgravati" possono essere eventualmente alienati agli occupanti¹²⁰.

A questo riguardo, è degno di nota che, sebbene la permuta sanante sia finalizzata alla sistemazione di irrimediabili trasformazioni e alla regolarizzazione del regime proprietario, le alienazioni dei terreni sdemanializzati sono comunque soggette alle regole dell'evidenza pubblica. Di regola, quindi, il Comune potrà procedere alle alienazioni nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia. Solo eccezionalmente, quindi, è ipotizzabile che la cessione possa avvenire a trattativa privata in favore de-

gli occupanti, ossia nell'ambito di un'eventuale transazione (volta a dirimere contrasti sul diritto alla reintegrazione, sulla validità di pregressi titoli di provenienza, sul pagamento di indennità *ex artt.* 934 e 936 c.c., ecc.)¹²¹.

Infine, va ricordato che l'art. 24, comma 2, della legge n. 1766/1927 prevede che il prezzo di vendita dei terreni dichiarati alienabili ai termini dell'art. 12 cit. deve essere investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune (o alla frazione o alla associazione), con vincolo a favore del Ministero dell'Economia Nazionale (ora della Regione), per essere destinato, in caso di bisogno, a opere permanenti di interesse generale della popolazione. Occorre chiedersi se tale norma sia applicabile anche nel caso delle alienazioni dei beni sdemanializzati per effetto della permuta *ex art.* 63-*bis* cit. È evidente che trattasi di fattispecie diverse. Nel caso previsto dall'art. 12 della legge n. 1766/1927 l'alienazione del fondo gravato è effettuata dall'ente esponenziale della collettività e il vincolo si "trasferisce", per così dire, sul denaro (che va utilizzato per l'interesse generale della popolazione). Nel caso previsto dall'art. 63-*bis* per effetto della permuta la collettività riceve un nuovo fondo di valore equivalente (su cui sono trasferiti gli usi civici) e quello originariamente gravato viene trasferito al Comune (ente autarchico) o alla Regione e, in quanto ormai "sdemanializzato", può essere liberamente alienato. Il vincolo di cui all'art. 24 cit. non può più sussistere a carico del prezzo della successiva alienazione, posto che altrimenti la collettività rappresentata dall'ente esponenziale riceverebbe un duplice vantaggio (il nuovo fondo e i titoli del debito pubblico), mentre l'ente che ha messo a disposizione il bene da scambiare perderebbe sia il fondo ceduto in permuta, sia il prezzo ricavato dalla successiva alienazione.

La trasformazione derivante dalla realizzazione di opere pubbliche: le possibili misure alternative alla permuta sanante

Non vi è dubbio che l'art. 63-*bis* cit. ha inteso risolvere la questione principale già affrontata dalle leggi regionali (dichiarate incostituzionali), consentendo la sdemanializzazione delle aree definitivamente trasformate a causa di attività edilizie private.

¹²¹ Solo per fare qualche esempio, può ipotizzarsi che il Comune ceda all'occupante il terreno con il sovrastante edificio onde transigere la lite (pendente o instauranda) volta ad accertare l'avvenuta usucapione oppure quella diretta a far valere la validità (o il "consolidamento") di atti di acquisto compiuti facendo legittimo affidamento su precedenti "sclassificazioni" effettuate in osservanza di norme regionali poi dichiarate incostituzionali.

¹¹⁹ Ciò alla luce del precedente orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass. 3.1.2024 n. 159), che peraltro risulta recentemente rimeditato (cfr. Cass. 4.5.2025 n. 11657, secondo cui invece «l'istituto dell'acquisizione sanante si applica anche ai fatti di illecita irreversibile trasformazione del bene, consumatisi in epoca antecedente alla sua introduzione, atteso il tenore testuale dell'art 42-bis, comma 8, del TUE e in ragione della ratio di tale norma speciale, prevista al fine di rimediare alla carenza strutturale del modello delle cd. espropriazioni indirette, sanando le situazioni irregolari, ma ormai irreversibili e perpetratesi nel tempo»).

¹²⁰ Nelle linee guida di cui alla delibera della G.R. della Sardegna n. 48/15 del 10.12.2021 si prevede che «Gli adempimenti e gli oneri per la trascrizione alla Conservatoria dei Registri Immobiliari dell'atto relativo alla permuta e/o al trasferimento sono posti a carico del Comune».

Di tanto, oltre che dai lavori preparatori, si trae la prova da alcune disposizioni, come da quella che prevede che le eventuali opere siano state autorizzate dall'amministrazione comunale. Tale previsione, infatti, disvela che il legislatore evidentemente non aveva in animo di "sistemare" anche le trasformazioni del territorio dovute alla realizzazione di opere pubbliche (la quale, come già detto, era generalmente esclusa dall'obbligo di licenza edilizia o di autorizzazione edilizia, vigente per le opere private).

Tuttavia, quale che sia stato il vero intento del legislatore, sta di fatto che la normativa *de quo* deve ritenersi applicabile anche per la regolarizzazione delle trasformazioni causate da interventi pubblici.

Soprattutto, deve ammettersi che in tal modo il legislatore ha colmato una lacuna (sia pur parzialmente). Per dimostrare la bontà di questa conclusione è opportuno prendere in considerazione non un caso di scuola, ma proprio quello che ha dato luogo alla nota e già citata pronuncia delle S.U. n. 12570/2023.

È il caso di un'espropriazione per pubblica utilità risalente agli anni Sessanta di terreni facenti parte del demanio civico e della conseguente realizzazione di un bacino idroelettrico: il decreto espropriativo è stato giudicato e dichiarato invalido, non essendovi stato un preventivo e formale provvedimento di sdemanializzazione *ex art.* 12 della legge n. 1766/1927.

A seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, occorre interrogarsi sul se esistano alternative rispetto alla soluzione radicale (l'eliminazione del bacino idroelettrico, il ripristino dell'originario stato dei luoghi, la restituzione del terreno illegittimamente appreso), ossia se vi siano modi di acquisto in favore dell'ente pubblico della proprietà delle aree (demaniali civiche) utilizzate per la realizzazione dell'opera pubblica.

a) Si può subito dire che per una (bonaria) risoluzione della suddetta problematica non pare possibile far ricorso alla conciliazione *ex art.* 29 della legge n. 1766/1927: trattasi di strumento che presuppone ancora la pendenza del giudizio sull'accertamento della *qualitas soli* (e nel caso in esame la natura demaniale civica dei fondi in contestazione è stata definitivamente accertata ed è stata ordinata la reintegra nel possesso dei fondi in favore della collettività).

Superfluo è poi ricordare che per raggiungere un accordo transattivo è necessaria la disponibilità di tutte le parti (sulla qual cosa non sempre può contarsi: il che spiega perché si ricorre al procedimento espropriativo, che si perfeziona appunto indipendentemente dalla volontà del proprietario).

b) Neanche sembra possibile una riedizione e/o riattivazione del procedimento espropriativo, a tacer d'altro in quanto l'espropriazione presuppone una previa autorizzazione al mutamento di destinazione, che non può essere concessa in sanatoria, ossia *ex post*, dopo che il fondo è già stato irreversibilmente trasformato.

c) Si potrebbe ipotizzare un ricorso all'acquisizione sanante, prevista dall'*art.* 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (T.U. sull'espropriazione per pubblica utilità)¹²²,

¹²² Art. 42-*bis*: «1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene. 2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo. 3. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma. 4. Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2. 5. Se le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 sono applicate quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ovvero quando si tratta di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati, il provvedimento è di competenza dell'autorità che ha occupato il terreno e la liquidazione forfetaria dell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale è pari al venti per cento del valore venale del bene. 6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano,

tuttavia tale norma mai potrebbe trovare applicazione nel caso analizzato, in quanto si ritiene applicabile solo per i procedimenti ablatori avviati in epoca successiva all'entrata in vigore del d.P.R. n. 327 del 2001 (risalente al 30 giugno 2003)¹²³. In ogni caso, la praticabilità di tale soluzione resta problematica. Non tanto per il fatto che la legge è stata dettata avendo riguardo all'esproprio dei beni privati (piuttosto che di quelli collettivi), per cui sembra imporre una valutazione comparativa solo tra le attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico (alla conservazione dell'opera pubblica) e i contrapposti interessi privati (alla restituzione del bene), senza considerare che in caso di esproprio di beni demaniali civici va valutato anche l'interesse della collettività locale all'esercizio degli usi civici e quello nazionale alla tutela del paesaggio e dell'ambiente. Quanto per il fatto che, pur prevedendo l'acquisizione («al patrimonio indisponibile» dell'ente che li utilizza) di immobili modificati in assenza o dopo l'annullamento del decreto di esproprio (come nel caso), non è affatto chiaro se in vista di tale acquisizione sanante possa anche (eccezionalmente) autorizzarsi una sde-manializzazione (civica) in sanatoria, ossia nonostante la sopravvenuta irreversibile trasformazione del fondo (posto che, altrimenti, così come non sarebbe possibile la riattivazione del procedimento espropriativo, resterebbe interdetta anche l'acquisizione sanante).

d) Altro nodo problematico è quello dell'ammissibilità di una legittimazione *ex art. 9* della legge n. 1766/1927 in favore dell'occupante-ente pubblico.

A ben vedere, ove si consideri che, nelle originarie intenzioni del legislatore del 1927, l'istituto doveva avere carattere eccezionale e transitorio, costituiva una sanatoria applicabile solo alle occupazioni anteriori alla legge o, tutt'al più, antecedenti alla chiusura delle operazioni

in quanto compatibili, anche quando è imposta una servitù e il bene continua a essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale; in tal caso l'autorità amministrativa, con oneri a carico dei soggetti beneficiari, può procedere all'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio dei soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua o energia. 7. L'autorità che emana il provvedimento di acquisizione di cui al presente articolo né dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale. 8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo».

¹²³ Cass. 3.1.2024 n. 159.

di verifica demaniale, era volto a premiare il coltivatore laborioso, rappresentava, quindi, una specie di espropriazione di beni pubblici nel privato interesse¹²⁴, dovrebbe subito escludersi che anche un ente pubblico possa giovare della legittimazione. Tuttavia, tenuto conto del fatto che l'istituto è degenerato, per un'applicazione fatta con generosa estensione, tanto da divenire un modo normale di sistemazione delle terre civiche, non si vede perché l'interpretazione evolutiva debba poi arrestarsi e, dopo che sono stati premiati tanti benemeriti possessori illegittimi, debba precludersi la legittimazione proprio in favore degli enti pubblici e in caso di destinazione del terreno a opere di pubblica utilità.

Vero è, inoltre, che la giurisprudenza amministrativa interpreta ormai da tempo rigorosamente il presupposto delle sostanziali e permanenti migliorie al terreno, nel senso che devono soddisfare l'interesse agrario della collettività, ragion per cui è esclusa la rilevanza di migliorie non agricole. Tuttavia, avuto riguardo al tenore letterale dell'art. 9 cit. è difficile sostenere che la destinazione del terreno a opere di pubblica utilità non possa considerarsi una miglioria. Né al riguardo, alla luce di un'interpretazione sistematica, è lecito equiparare l'attività edilizia privata (che indubbiamente favorisce solo l'interesse individuale dell'occupatore privato) alla realizzazione di un'opera pubblica (che permette a tutti una più proficua utilizzazione delle terre).

Infine, non appare un ostacolo dirimente neanche il fatto che la legittimazione sembra dar luogo a un rapporto di tipo enfiteutico, posto che nulla vieta all'ente pubblico di procedere anche alla contestuale affrancazione e all'immediata acquisizione del bene in piena proprietà.

Il vero tallone d'Achille di questa interpretazione innovativa è la sua compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (secondo la lettura della Corte europea dei diritti dell'uomo). Come è ben noto, fin da quando sotto la lente dei giudici europei è finita la c.d. accessione invertita, è stato ritenuto inammissibile che il trasferimento della proprietà del bene, per fatto illecito, dalla sfera giuridica dell'originario proprietario a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, possa derivare, come conseguenza dell'azione amministrativa, da un titolo diverso da quelli formalmente destinati dall'ordinamento al trasferimento stesso (decreto di esproprio, atto di compravendita, acquisizione sanante, usucapione). Posta in questi termini anche la legittimazione (interpretata in modo "*ultra-estensivo*") potrebbe

¹²⁴ Cfr. Cervati G. (1965), "Appunti circa la legittimazione delle terre di uso civico", in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Giuffrè, Milano, pp. 690 ss.

essere equiparata a un atto anomalo e irrituale, contrario alle esigenze di certezza che devono caratterizzare l'azione amministrativa in conformità al primo protocollo addizionale della CEDU.

f) Secondo un orientamento per i terreni edificati il modello da seguire non sarebbe la legittimazione, bensì l'alienazione, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766/1927.

L'applicazione di tale norma, però, incontra svariati limiti:

- deve essere già intervenuta la c.d. assegnazione a categoria;
- ha a oggetto solo terreni assegnati alla categoria A (bosco o pascolo);
- deve trattarsi di fondi di esigua estensione e che, appunto per le loro caratteristiche, non si prestano a nessuna forma di utilizzazione agro-silvo-pastorale;
- l'alienazione, quindi, deve rappresentare un reale beneficio per la generalità degli abitanti.

Non è sufficiente, dunque, che l'interesse all'alienazione della collettività sia genericamente prevalente rispetto alle utilità che deriverebbero alla comunità dalla conservazione¹²⁵.

È anche necessario che le terre non siano più utilizzabili per finalità agricole o pascolive e che la destinazione di tale tipo sia divenuta antieconomica e non di pubblico interesse.

Tuttavia, sarebbe in evidente contrasto con lo spirito della normativa (che prevede sì l'alienazione, ma come ipotesi residuale ed eccezionale) la conclusione secondo cui, una volta trasformato per effetto dell'edificazione, il terreno sarebbe sempre alienabile (appunto perché non più utilizzabile per finalità agricole o pascolive), posto che non occorrono troppe parole per dimostrare che siffatto sillogismo implica il sovvertimento del regime dei demani civici (che sono inalienabili) e consentirebbe il dilagare dello scempio dei terreni collettivi¹²⁶.

¹²⁵ Peralto, anche in questo caso il mutamento (definitivo) di destinazione connesso all'alienazione, per il raggiungimento di nuove finalità, deve realizzarsi solo nell'ambito della pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata di concerto tra Stato e Regione «e solo in casi di particolare rilevanza – per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale» (cfr. Corte cost. n. 178/2018 cit.).

¹²⁶ In ogni caso, non va trascurato che «anche ammettendo in senso estensivo le ipotesi di alienazione, la sclassificazione opererebbe *ex nunc*. Ove le aree siano state trasformate, si porrebbe un problema di ammissibilità della sanatoria, considerati i limiti fissati dall'art. 167 Codice dei beni culturali e del paesaggio» (così Mari G.

g) Non è il caso di indugiare sulla praticabilità di altre interpretazioni analogiche, ad esempio, su quella dell'art. 940 c.c. (che prevede il c.d. acquisto dello specificatore)¹²⁷, secondo cui per effetto della specificazione del fondo la proprietà dell'opera pubblica verrebbe acquistata, a titolo originario, dall'ente specificatore nel momento in cui l'opera di specificazione è completata¹²⁸.

A tacer d'altro, è sufficiente rilevare che la norma prevede chiaramente un'ipotesi di acquisto a titolo originario di cosa mobile e che quantomeno azzardata è l'assimilazione della materia a un fondo agricolo (ed ancor più quella della manodopera a un manufatto).

h) Errata è anche la tesi secondo cui l'acquisizione al demanio *ex artt.* 822, comma 2, e 824 c.c. si verificherebbe per effetto della realizzazione stessa e della utilizzazione dell'opera pubblica. Come ben noto, invece, affinché un'area privata venga a far parte del demanio pubblico, si pensi a una strada, non basta né che vi si espliciti di fatto il transito del pubblico (con la sua concreta, effettiva e attuale destinazione al pubblico transito e la occupazione *sine titolo* dell'area da parte della pubblica amministrazione), né la mera previsione programmatica della sua destinazione a strada pubblica, né l'intervento di atti di riconoscimento da parte dell'amministrazione medesima circa la funzione da essa assolta, ma è necessario che la strada risulti di proprietà di un ente pubblico territoriale in base a un atto o a un fatto (convenzione, espropriazione, usucapione, ecc.) idoneo a trasferire il dominio e che essa venga destinata, con una manifestazione di volontà espressa o tacita dell'ente, all'uso pubblico (inequivocabile è in tal senso l'inciso «se appartengono [...] ai comuni» proprio dell'art. 824, primo comma, c.c.)¹²⁹.

All'esito di questo lungo *excursus* appare chiaro che proprio la “sistemazione” mediante la permuta sanante rimane l'unico strumento idoneo, in linea teorica, a evitare la distruzione dell'opera pubblica nel caso ipotizzato.

(2019), “I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza...”, cit.).

¹²⁷ Art. 940 c.c.: «Se taluno ha adoperato una materia che non gli apparteneva per formare una nuova cosa, possa o non possa la materia riprendere la sua prima forma, ne acquista la proprietà pagando al proprietario il prezzo della materia, salvo che il valore della materia sorpassi notevolmente quello della mano d'opera».

¹²⁸ Il TAR Puglia-Lecce 27.4.2011 n. 743, ad esempio, ha ritenuto la “specificazione” *ex art.* 940 c.c. una ragionevole via d'uscita dopo la declaratoria d'illegittimità costituzionale della c.d. “acquisizione sanante” di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001, per consolidare l'effetto acquisitivo del suolo alla mano pubblica, indotto dalla sua ormai irreversibile trasformazione.

¹²⁹ Cfr. Cass. 25.1.2000 n. 823.

Resta il limite temporale, che è quello dato dal fatto che la trasformazione deve risalire a data antecedente a quella di entrata in vigore della c.d. legge Galasso (risalente al 23 agosto 1985), ossia all'introduzione dei vincoli e della necessità di richiedere l'autorizzazione paesaggistica anche per costruire un'opera pubblica in una zona vincolata.

Conclusioni

Come dimostra il fatto stesso della collocazione della norma nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, per il legislatore è divenuto impellente e di interesse strategico fornire una via d'uscita per le tante, troppe, occupazioni di terre civiche senza titolo e senza miglioramento fondiario.

Dovendo scegliere tra le varie alternative (demolire, lasciare nel limbo dell'incertezza o regolarizzare opere oramai risalenti nel tempo), l'opzione preferita, *more solito*, è stata quella della sanatoria, sia pure attraverso un percorso originale ed elaborato e con molti paletti.

Ciò nonostante, questa non può costituire un'alternativa all'"espropriazione" dei diritti delle collettività adottata senza "buona e debita forma", consentendo ai singoli di utilizzare a proprio vantaggio situazioni di fatto derivanti da azioni illegali.

L'impressione è sempre la stessa, ossia che la storia sembra ripetersi.

In fin dei conti, sotto questo aspetto, non sembrano tanto lontani i tempi in cui i sovrani angioini e aragonesi, pur proclamando solennemente per il futuro il divieto di nuove usurpazioni, ratificavano gli abusi dei feudatari, che si erano impossessati dei demani, chiudendoli con muri o con siepi per sottrarli all'uso dei cittadini (le c.d. difese), con la conseguenza che gli usi civici si dicevano sacri e inviolabili, ma ogni volta si concedeva una sanatoria e si legittimava l'usurpazione della parte del demanio chiusa prima¹³⁰.

¹³⁰ Si pensi, ad esempio, alle note iniziative di Carlo II d'Angiò (capitolo *Item boves* del 1285), di Ferdinando I d'Aragona (prammatica *De salario* del 1483), di Carlo V (prammatica *De baronibus* del 1535), in virtù delle quali ogni volta veniva proclamata l'inalienabilità del demanio feudale e ogni volta si legittimavano le usurpazioni già compiute (cfr., *amplius*, Raffaglio G. (1905), *Diritti promiscui, demanii comunali e usi civici*, Società Editrice Libreria, Milano, pp. 52 ss.).

Parte IV

Espropri, ecologia e comunità energetiche

Usi civici e beni comuni: una coordinazione possibile. Considerazioni comparatistiche tra Francia e Italia

di Annamaria Abbruzzese¹

Premesse introduttive e finalità dello studio

Sul finire della XVII legislatura, il 20 novembre del 2017, il Parlamento italiano ha approvato la legge n. 168 recante disposizioni normative in materia di domini collettivi, riconoscendo piena dignità e soprattutto restituendo vita a un pezzo di storia del nostro Bel Paese. Si tratta infatti, della testimonianza di una storia premoderna, che individua nella pluralità di persone fisiche, componenti di una collettività locale, un ruolo di utilità e di valorizzazione per la gestione civica del territorio².

I domini collettivi sono una realtà giuridica dalle origini antichissime; non è un legislatore che li ha creati, né ci sono leggi degli Stati a fondamento della loro costituzione; al contrario, i legislatori susseguiti dall'età moderna in poi si sono mossi unicamente con l'intento di sopprimerli o di alterarne la struttura in corrispondenza del modello unico di appropriazione creato da quell'innovativa ideologia della quale la società borghese rappresenta il veicolo, poi formalmente recepita dai coevi codici civili³. L'unica fonte è da individuarsi nell'uso, ossia nell'utilizzo costante e reiterato nel tempo di tali beni, idonei e necessari a soddisfare i bisogni di vita di ciascun membro della comunità e secondo regole consuetudinarie che si tramandano da generazioni: una fonte che viene dal basso e che esprime le esigenze, gli interessi e i valori circolanti all'interno della comunità locale di riferimento⁴.

¹ Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

² «Questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli a noi»: Cattaneo C. (1956), «Su bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società Promotrice. Primo rapporto», in Bertolino A. (a cura di), *Scritti economici*, Le Monnier, Firenze; Grossi P. (2017), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, pp. 399-407.

³ Cfr. Grossi P. (2005), «Aspetti storico-giuridici degli usi civici», in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, pp. 21-35.

⁴ Cfr. Grossi P. (1988), *Un altro modo di possedere. L'emersione*

Sebbene nell'attuale categoria dei domini collettivi il legislatore abbia ricompreso l'ampia e differenziata realtà dei "possessi"⁵ delle comunità insediate stabilmente e *ab antiquo* occupanti i singoli contesti territoriali, è bene chiarire che queste ultime hanno avuto denominazioni, strutture e storie differenti⁶: nel Nord

di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria, cit. Sul punto si veda anche: Id. (1988), «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *Quaderni fiorentini*; Id. (1992), *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano; Id. (2002), «Proprietà e contratto», in Fioravanti M. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari; Rodotà S. (1981), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, il Mulino, Bologna; Bonini R. (1994), *La proprietà, il "terribile diritto". Eguaglianza degli uomini e distribuzione dei beni nel Settecento illuministico*, Cedam, Padova; Donato V. e Romano G. (a cura di) (2015), *Contributi allo studio delle proprietà collettive. La giurisprudenza del Commissariato per gli usi civici della Calabria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

⁵ Cfr. Troisi B. e Cicero C. (2005), *I possessi in Trattato diritto civile Consiglio nazionale notariato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

⁶ L'espressione uso civico è riassuntiva di una serie di fenomeni profondamente complessi e diversificata, che per comodità definitoria viene utilizzata in senso generale ed ampiamente comprensivo si veda: Marinelli F. (2022), «Gli usi civici», in Cicu A., Messineo F. e Mengoni L. (a cura di), *Trattato di Diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, p. 3. Sul punto si veda anche Petronio U. (1992), «Usi civici», in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Giuffrè, Milano, p. 931, il quale definisce gli usi civici come: «i diritti spettanti a una collettività (espressione di un comune o di una frazione) consistente nel trarre utilità elementari dal demanio di un determinato territorio, composto non solo dalle terre, ma anche dai pascoli, dai boschi e delle acque. Il loro contenuto è il godimento di detti beni a favore di un comune o di una frazione, godimento che viene esercitato *uti singuli* dai componenti di quella collettività, proprio in virtù della loro originaria appartenenza a essa». Anche Farone G. (1991), «Presentazione del disegno di legge quadro in materia di usi civici», in *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989, a cura di O. Fanelli, Giuffrè, Milano, rileva: «"Usi civici" è un'espressione globale e di comodo, che va riferita a una vasta e complessa realtà giuridica, economica, sociale e politica, implicando l'esigenza concreta della salvaguardia, corretta gestione, e proficua utilizzazione, nell'interesse generale, di relevantissimi beni pubblici, alla cui conservazione e tutela le collettività, effettive titolari di quei beni, sono particolarmente

Italia venivano identificate con l'espressione "proprietà collettive", organizzandosi quelle collettività in corpi chiusi e ristretti di famiglie, con strutture e organi statutari funzionali a gestire i beni in conformità a regolamenti e consuetudini che si tramandavano da generazioni in generazioni; nel Centro e Sud Italia, invece, gli stessi possessi venivano indicati con l'espressione tradizionale di "demanio civico universale" o anche "diritti di uso civico" in quanto qui i terreni coltivabili, boschi e pascoli erano aperti all'uso e godimento collettivo di tutti i *cives* residenti.

Si tratta di una legge fondamentale per la tutela del territorio e del paesaggio, che ha un'impostazione sia conservativa del territorio – da tramandare alle generazioni future – sia dinamica – in quanto idonea a promuovere una sensibilizzazione dell'attuale fase di sviluppo delle aree rurali con strategie conformate al modello dello "sviluppo sostenibile": un ritorno al passato verrebbe da dire, ma che, assiologicamente, ora si carica di un'importante azione per il futuro, finalizzata a tutelare e valorizzare il territorio, salvaguardando l'ambiente.

Nel presente scritto, dopo una breve disamina delle novità legislative introdotte dal legislatore rispetto alla precedente legge n. 1766 del 1927, anche in relazione alla tutela dell'ambiente e del territorio – quali beni comuni da salvaguardare e conservare per le generazioni future – verrà analizzata la categoria giuridica dei beni comuni, mettendo in rilievo differenze e analogie rispetto agli usi civici, anche al fine di valutare la possibilità, oltre all'utilità, di coordinare la loro disciplina con quella dei beni comuni così da garantire a questi ultimi una più concreta tutela giuridica.

A tal fine si renderà pertanto indispensabile un *excursus* sul concetto di proprietà – da scomposto e disomogeneo dell'età medievale a monolitico e assoluto dell'età moderna, sino ad arrivare a una proprietà limitata e conformata ai principi costituzionali – senza trascurare l'istituto feudale e la sua incidenza sullo sviluppo degli usi civici, unitamente ai tentativi di liquidazione posti in essere dalla legislazione moderna; trattasi quest'ultimo di un processo che ha riguardato non solo l'Italia, ma an-

sensibili, nonostante le trasformazioni e le evoluzioni sociali sopravvenute che hanno, nella sostanza, e nella quasi generalità, sottratto i beni stessi ai primari e originari fini, di soddisfacimento di insopprimibili esigenze di vita delle popolazioni, nella cui titolarità però i beni stessi sono rimasti e nel cui interesse debbono essere rimessi in circolo, in rispondenza alle moderne suscettività e pubbliche finalità, escludendo dispersioni e sottrazioni speculative». Sul punto si veda anche Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, p. 212.

che e soprattutto la Francia, ove si è svolto con singolare accelerazione⁷.

Proprio in virtù di tali ragioni è utile volgere lo sguardo all'ordinamento francese e analizzare i suindicati istituti in chiave comparatistica.

Sarà dunque un discorso che si svilupperà sotto un profilo metodologico sia storico che comparatistico, ma che tenterà di offrire anche valide indicazioni sistematiche di diritto positivo, utili al giurista contemporaneo per trarre significativi spunti di riflessione, necessari a comprendere genesi, somiglianze e differenze tra usi civici e beni comuni.

Dalla proprietà scomposta alla proprietà monolitica. La funzione sociale a tutela degli usi civici

Se un profilo storico è sempre utile e significativo per comprendere a pieno qualsiasi istituto giuridico, per gli usi civici diventa imprescindibile⁸. Solo l'approccio storico ci consente infatti di cogliere nella sua pienezza e complessità quella multiforme realtà e quel patrimonio di valori fondato su un elemento che racchiude emblematicamente tutta l'esistenza dell'uomo: la terra⁹. Ciò spiega il perché un discorso sugli usi civici e sui demani collettivi non può non essere anche un discorso sull'evoluzione della proprietà e sul moderno concetto di appartenenza individuale, che nasce con il *code civil*¹⁰ e che perviene al suo definitivo perfezionamento in senso borghese con la pandettistica tedesca, trasfusa nella dottrina italiana ufficiale tra Ottocento e Novecento¹¹.

⁷ Cfr. Marinelli F. (2022), "Gli usi civici", cit., pp. 32-35.

⁸ «Che il problema dei domini collettivi vada impostato storicamente è principio ormai entrato nel vasto patrimonio dei luoghi comuni del giurista»: cfr. Cortese E. (1964), "Domini collettivi", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Giuffrè, Milano, p. 914.

⁹ Cfr. Marinelli F. (2022), *Gli usi civici*, cit., p. 2; «L'uomo per vivere non ha altro patrimonio che la terra, questa terra su cui cammina, su cui poggia le sue case e le sue tombe, su cui poggia si può dire la sua storia»: cfr. Capograssi G. (1957), *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Rivista di diritto agrario*, I, p. 1; Ferri G.B. (1997), "Natura, ambiente, agricoltura", in *Rivista di Diritto Commerciale*, p. 211, il quale riprendendo H. Harrison, rileva come sia proprio la sepoltura dei morti «a legare gli uomini alla lettera e a consentire al logos di trasformare in *oikos* questa testimonianza insondabile e terrificante della nostra finitezza». Sull'opera di G. Capograssi si veda anche Cazzetta G. (2003), "Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà Novecento", in *Ordo Iuris, Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 287.

¹⁰ Nel *Code civil* francese l'art. 544, che verrà analizzato meglio nei paragrafi seguenti, rappresenta la prima importante definizione della proprietà in senso individuale e moderno.

¹¹ Cfr. Marinelli F. (2022), *Gli usi civici*, cit., pp. 1-7. Al riguardo si veda anche: Filomusi Guelfi F. (1917), *Enciclopedia giuridica*, 7°

Si tratta di un'operazione giuridica e culturale dalla quale il giurista moderno non riesce a estraniarsi, in quanto, per quest'ultimo, la proprietà individuale rappresenta un punto di arrivo, una grande e faticosa conquista tesa a superare definitivamente la proprietà scomposta medievale, identificata come il principale ostacolo per lo sviluppo economico e sociale¹². La proprietà è solo quella piena, individuale e assoluta, tant'è che nell'attuale Codice civile non vi è alcun riferimento alla proprietà collettiva¹³. Sennonché è proprio da questa concezione individuale della proprietà, che occorre prendere le distanze se si vuole comprendere in profondità il fenomeno dei demani collettivi e degli usi civici.

Durante il medioevo¹⁴, o meglio, durante il periodo storico che va dalle invasioni longobarde¹⁵ alla Rivoluzione francese, la proprietà era intesa come un'entità

complessa e composita, tanto da apparire persino indebitato l'uso di quel singolare: poteri autonomi e immediati su una *res* posta al servizio dell'uomo, dove non contava la sussistenza o la validità del titolo di proprietà ma solo la concreta possibilità di utilizzare il bene¹⁶.

Proprio da questi profili – in cui la materialità del bene e la sua utilizzazione prevalevano rispetto all'astratta titolarità, dove la comunità attiva e partecipe era il punto di mediazione nel rapporto tra soggetto e territorio¹⁷ – nascono e si sviluppano gli usi e i demani civici, espressione della relazione sussistente tra un determinato territorio e la sua utilizzazione, che con l'introduzione dell'istituto feudale¹⁸ si svilupparono ancor di più, ponendosi in maggior risalto¹⁹. È con il feudo, infatti, che ha origine il concetto del dominio diviso²⁰, ossia la distinzione tra domi-

ed., Napoli, p. 212, ove l'autore, nel collegare in una visione assai influenzata dalla pandettistica tedesca la libertà e la proprietà, afferma: «La proprietà adunque è l'assoggettamento della cosa alla signoria del volere per farla servire agli scopi umani, e costituisce l'esterna sfera, dentro la quale l'uomo, come libero volere, opera, e trova le condizioni materiali per la sua vita e pel suo fisico svolgimento. Senza di questo lo stesso svolgimento morale è impossibile. Se la libertà è ciò che dà all'uomo di carattere di persona, l'uomo, assoggettando le cose, connettendole con un vincolo fisico ed etico alla sua persona, impronta su di esse la propria personalità. Tutto ciò che si fonda sull'umana natura debba essere garantito, ed a *garantia* del mio o del tuo è il diritto di proprietà. L'incentrimento della cosa alla mia persona, per cui essa diventa mia, è l'effetto d'un atto del mio volere: la cosa mia è assoggettata completamente alla mia signoria. Questo è il logico e reale processo della proprietà».

¹² Cfr. Marinelli F. (2022), *Gli usi civici*, cit., p. 16.

¹³ Al riguardo si veda diffusamente Perlingieri P. (1970), *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; Rodotà S. (1990), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà private*, 2° ed., il Mulino, Bologna; Gambaro A. (1995), «Il diritto di proprietà», in Cicu A. e Messina F. (a cura di), *Trattato di diritto civile commentato*, (continuato da) L. Mengoni, VIII, t. 2, Giuffrè, Milano.

¹⁴ Il diritto romano non ha lasciato tracce significative di una proprietà configurabile come fenomeno collettivo: la stessa comunione, intesa come contemporaneo esercizio del diritto di proprietà sullo stesso bene e comunque costruita come eccezione, rafforza l'idea della proprietà individuale e assoluta come regola, dove il proprietario esercita la sua signoria: Marinelli F. (2022), *Gli usi civici*, cit., p. 10; Bonfante P. (1928), *Corso di diritto romano – La proprietà*, II, Roma; Jhering R.V. (1898), *Geist der römischen Rechts*, II, 2, 5 Aufl., Leipzig; Wesenberg G. e Wesener G. (1999), *Storia del diritto privato in Europa*, a cura di P. Cappellini e M.C. Dalbosco, Cedam, Padova.

¹⁵ Da questo momento la concezione romanista della proprietà si confronta con le influenze dei popoli barbari: insieme al potere centrale e all'economia organizzata, si scompone e frantuma anche la concezione romanistica della proprietà: cfr. Marinelli (2022), «Gli usi civici», cit., p. 16; sull'esperienza giuridica medievale si veda Calasso F. (1954), *Medio evo del diritto*, Giuffrè, Milano; Le Goff J. (2001), *Il medioevo. Alle origini dell'identità europea*, V ed., Laterza, Roma-Bari.

¹⁶ Cfr. Marinelli F. (2022), «Gli usi civici», cit., p. 16; Grossi P. (1977), «Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria», cit., in particolare pp. 417-423.

¹⁷ In una economia arretrata, senza punti di riferimento, senza mercati, senza ordine, quello che conta non è l'astratta validità del titolo di proprietà, quanto la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare. Il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene, il punto di riferimento non è più l'appartenenza astratta ma il godimento e l'esercizio concreto: cfr. Marinelli F. (2022), «Gli usi civici», cit., p. 17; Grossi P. (1988), «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII, p. 359; Id. (2006), *L'ordine giuridico medievale*, VII ed., Laterza, Roma-Bari.

¹⁸ Nel feudo i due aspetti del diritto privato e pubblico si fondono in un'unica realtà complessa, il potere politico ed economico si fondono, il feudatario esercita come se fosse il proprietario delle terre e dei loro frutti, un'anomalia particolarissima, che sebbene superata con l'illuminismo giuridico e la nascita della teoria del diritto soggettivo, si è mantenuta in vita proprio attraverso l'evoluzione storica e giuridica degli usi e dei demani civici: cfr. Marinelli F. (2022), «Gli usi civici», cit., p. 22.

¹⁹ Cfr. *ivi*, pp. 19-21. Una interessante ricostruzione del feudo e dei suoi rapporti con i demani civici si trova in: Forti A. e De Renzis N. (1906), *Il codice dei demani comunali delle provincie napoletane e Siciliane, preceduto da Nozioni di diritto demaniale feudale per Donato A. Tommasi*, tip. Mentella; Lauria F. (1923), *Demani e Feudi nell'Italia meridionale*, Tipografia degli Artigianelli, Napoli; Trifone R. (1909), *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle Province Napoletane*, Società Editrice Libreria, Milano.

²⁰ In relazione al dominio diviso si veda Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 269, n. 17, il quale sottolinea nella dottrina demanialistica napoletana la «convinzione centrale che il regime fondiario feudale, pur nella complessità delle varie esperienze, e nella diversità dei vari ordinamenti, fosse sempre il risultato di rapporti dominicali divisi. Nei quali il diritto del *dominus* – signore feudale sulle terre pur di spettanza propria del feudo (delle quali egli aveva sia l'utile che il diretto dominio) sempre conviveva con diritti aventi a oggetto particolari *utilitates* del fondo, diritti di natura reale spettanti alla popolazione che viveva nell'ambito territoriale del feudo». In merito al dominio diviso si veda anche Grossi P. (1990), «La categoria del dominio utile e gli homines novi del quadrivio cin-

nio diretto e dominio utile, là dove il primo fa riferimento all'investitura feudale e dunque al diritto spettante a ciascun feudatario sulle terreategli in concessione, mentre il secondo fa riferimento al rapporto tra il *cives* e la terra e dunque alle *utilitas* ricavabili dal fondo e spettanti alla popolazione che vive nell'ambito territoriale feudale²¹: gli usi civici²².

Proprio questi diritti, spettante ai *cives* e gravanti sul terreno, le leggi eversive della feudalità – sulla scorta dei moti rivoluzionari francesi, simbolo della lotta all'*Ancien Régime* – volevano eliminare per rendere libera la proprietà da ogni gravame che impediva, ad avviso di una cultura liberale e individualista, il decollo dell'economia capitalistica, condannandoli a una progressiva liquidazione; e infatti, gli usi civici rappresentavano un convinto atto di fiducia nella dimensione collettiva²³, incompatibile con gli ordinamenti ottocenteschi fondati sui codici d'ispirazione francese²⁴ nei quali il principio individualistico fu il principio ispiratore e direttivo del codice²⁵.

Anche in Italia il codice civile post-unitario, risentendo degli influssi derivanti dalla codificazione di matrice napoleonica, offriva una nozione di diritto dominicale spiccatamente liberale, privilegiando un'accezione del

diritto di proprietà rivolta al soddisfacimento delle istanze provenienti dalla classe borghese, la quale rivendicava un diritto assoluto e quindi tendenzialmente privo di limiti; tuttavia, con l'ingresso della Costituzione, suddetta impostazione di concetto venne a modificarsi, decretando una frattura irreversibile con il *code civil* attraverso il riferimento alla "funzione sociale" della proprietà²⁶, che ha introdotto limiti (negativi ed esterni) al predetto diritto²⁷.

D'ora in avanti non si parlerà più di un diritto privato assoluto e illimitato, bensì di un diritto dominicale che assolve a un fine socialmente utile, teso a tutelare, nell'ambito di un'interpretazione sistematica, l'interesse generale e non solo la piena estrinsecazione dell'individuo che ne è titolare, nella cui formula il legislatore ha già stabilito i limiti e gli obblighi, di guisa che l'inadempimento di questi obblighi così come la violazione di questi limiti, non sono fattispecie estranee all'esistenza del diritto²⁸.

In relazione a siffatte limitazioni, occorre precisare che, sebbene le astratte e rigide certezze della proprietà quale dominio quiritario²⁹ privo di limiti, erano già state messe in discussione da qualche "solitario innovatore"³⁰ nel primo ventennio del secolo scorso, in realtà è solo con la costituzionalizzazione della funzione sociale che quest'ultima diviene un tratto specificativo e qualificativo della struttura del diritto di proprietà³¹: d'ora in poi "la funzione sociale", non sarà più un semplice limite o una generica formula di stile, ma un "valore conforma-

quecentesco", in *Quaderni Fiorentini*, XIX, p. 209, ove l'autore afferma che «il dominio utile così chiamato perché assimilabile a quelle situazioni cui i romani collegavano la *rei vindication utilis*, è divenuto nel Medioevo la "centralissima categoria ordinante" delle situazioni possessorie». Sul dominio diviso si veda anche Maddalena P. (2014), *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli editori, Roma, pp. 50-59.

²¹ Cfr. Marinelli F. (2022), "Gli usi civici", cit., pp. 17-18.

²² Come acutamente osservato da Paolo Grossi gli usi civici sono «espressione di una realtà frammentatissima, particolaristica, di matrice consuetudinaria, frutto di una mentalità, di una cultura giuridica e di un modo di tradurre sul piano del diritto l'eterno rapporto tra uomo e terra, essi non nascono da brillanti ipotesi scientifiche o da interventi legislativi, bensì nascono direttamente dalla comunità per il miglior utilizzo della terra e per la stessa sopravvivenza della comunità, infatti nascono diversi, perché diverso è lo sfruttamento di ogni terreno»: cfr. Grossi P. (2005), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., in particolare p. 418; Id. (2005), "Aspetti storico-giuridici degli usi civici", in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, pp. 23-25.

²³ Cfr. Grossi P. (2005), "Aspetti storico-giuridici degli usi civici", cit., p. 26.

²⁴ Cfr. Tarello G. (1971), "Le idee della codificazione", in Rodotà S. (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, il Mulino, Bologna.

²⁵ Cfr. Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), "Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)", in Vacca L. (a cura di), *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Bouchard, Roma 13-14 giugno 2014*, Jovene, Napoli, p. 39; Solari G. (1959), *Individualismo e diritto privato (1911)*, Einaudi, Torino, p. 171.

²⁶ In tal modo si abbandona il concetto di godimento *pro se*, in favore di un concetto di carattere sociale: così Jemolo A.C. (1954), "Intervento", in *Atti del III Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, p. 230; Franco R. (2019), *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 18.

²⁷ Cfr. *ivi*, p. 17.

²⁸ La funzione sociale è l'armonia che si compie "tra il concreto interesse privato costituente l'oggetto della protezione, e quindi il contenuto del diritto, e l'interesse pubblico che sta alla base della protezione stessa", che contribuisce a individuare "l'interno limite naturale o razionale che definisce il diritto di proprietà": cfr. Pugliatti S. (2008), "Interesse pubblico e interesse private nel diritto di proprietà", in *Scritti giuridici*, a cura di S. Pugliatti, III, Milano, pp. 843-846 (già in *Atti del primo Congresso nazionale di Diritto Agrario italiano*, Firenze, 1935); Franco R. (2019), *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, cit., p. 19.

²⁹ Cfr. *ivi*, p. 18.

³⁰ Così piace individuare Enrico Finzi a P. Grossi: Grossi P. (2013), "Enrico Finzi: un innovatore solitario", in E. Finzi, "L'officina delle cose". *Scritti minori*, Milano; Finzi E. (2013), "Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà, Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà", in E. Finzi, "L'officina delle cose". *Scritti minori*, p. 21.

³¹ Cfr. Franco R. (2019), *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, cit., p. 21 ss.

tore autonomamente operante” che penetra il *quid essentialiae* del diritto di proprietà³², sì che essa si svolgerà indipendentemente dall’esistenza di limiti e obblighi normativamente previsti e preesistenti, perché anche là dove mancasse il dato normativo, interverrà la funzione sociale, divenendo immediatamente operante e rendendo applicabili i principi e i valori sui quali si fonda l’intero ordinamento giuridico che si concretano nella predica formula³³.

Attraverso la Costituzione la funzione sociale diviene al contempo “fondamento giustificativo dell’attribuzione del diritto di proprietà” e “criterio determinativo del suo contenuto”³⁴ e potrà esprimersi, non solo attraverso la “mancata attribuzione di determinate facoltà”³⁵, ma anche “imponendo l’obbligo di esercitarle”³⁶, alla stregua di un apprezzamento condotto alla luce e in armonia dei valori e principi fondanti l’ordinamento giuridico³⁷. In siffatta maniera l’autonomia del proprietario e dunque, la formale pienezza dei suoi poteri, verrà conformata, nel suo concreto esercizio, “alla ragione per la quale il diritto di proprietà è stato garantito e riconosciuto”³⁸.

Il passaggio dalla proprietà individuale alla proprietà conformata è di fondamentale momento in quanto rileva un mutato approccio politico-culturale³⁹: d’ora in avanti la proprietà non sarà più considerata unitaria e incondizionata – alla stregua della precedente impostazione che la postulava come unitaria e indivisibile limitandosi a raccordare, in termini di titolarità, il soggetto all’oggetto del diritto – bensì sarà considerata un “centro di imputazione di interessi diversi”, ove si confrontano gli interessi privati e pubblici, gli interessi del titolare con quelli del-

la collettività⁴⁰; con la conformazione, la proprietà rompe definitivamente con il monismo per aprirsi alla pluralità dei modelli⁴¹, non si parlerà più di “un’unica proprietà”, bensì “delle proprietà”, come anticipato premonitoriamente da Salvatore Pugliatti, secondo il quale

la parola proprietà non ha [...] un significato univoco. Anzi troppe cose essa designa perché possa essere adoperata con la pretesa di essere facilmente intesa. In ogni caso, l’uso di essa, con le cautele e i chiarimenti necessari [...], non può ormai mantenere l’illusione che all’unicità del termine corrisponda la reale unità di un saldo e compatto istituto⁴².

Da quanto detto, si può dunque osservare che nonostante gli innumerevoli sforzi, la liquidazione degli usi civici non arrivò mai a compiersi definitivamente, a dimostrazione del fatto che essi erano (e sono) assai radicati nella cultura sociale e non avrebbero potuto essere eliminati da una mera inversione di tendenza, sia pure di carattere normativo; al contrario, la funzione sociale e il principio di solidarietà di cui alla Costituzione, unitamente al vincolo ambientale contenuto nelle successive disposizioni normative, hanno sempre di più assegnato alle proprietà collettive un ruolo protetto e garantito; e infatti, come attentamente osservato dal professore Fabrizio Marinelli «è proprio in questa funzione sociale [...] che può trovarsi un riferimento autorevole cui affidare fiduciosi il futuro delle proprietà collettive»⁴³.

⁴⁰ Cfr. Rodotà S. (1990), “Il sistema costituzionale della proprietà”, cit., p. 420; Scalisi V. (2005), “Il nuovo volto della proprietà da “potere” a “titolo” di godimento”, in V. Scalisi, *Categorie e istituti del diritto civile nella transizione al postmoderno*, Giuffrè, Milano, p. 488-489. Il reale valore innovativo della funzione sociale si concretizza nel «diverso atteggiarsi dell’interesse della collettività in ordine alla utilizzazione di ciascuna categoria di beni», anticipando così anche la nuova (attuale) frontiera (non soltanto) della civilistica, individuata nella tematica dei beni comuni che impone una feconda ri-concettualizzazione del diritto di proprietà e una convergenza conformatoria di interessi altri nella sua ridefinizione giuridico-assiologica, ove la funzione prevale sulla titolarità: cfr. Salvi C. (1994), “Il contenuto del diritto di proprietà, Artt. 832-833”, in *Codice civile commentato*, diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano, p. 88; Franco R. (2019), *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, cit., p. 22.

⁴¹ Cfr. ivi, p. 20.

⁴² Cfr. Pugliatti S. (1954), “La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)”, in Pupolizio I. (a cura di), *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, p. 309; Rinaldi F. (2014), “Proprietà privata, beni pubblici e ‘beni comuni’”, in *dirittifondamentali.it*, p. 11 ss.

⁴³ Cfr. Marinelli F. (2022), “Gli usi civici”, cit., p. 32.

³² *Ibidem*.

³³ Cfr. ivi, p. 23.

³⁴ Perlingieri P. (2016), “‘Funzione sociale’ della proprietà e sua attualità”, in Ciccarello S., Gorassini A. e Tommasini R. (a cura di), *I maestri del diritto civile – Salvatore Pugliatti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 195, in adesione a Rodotà S. (1990), “Il diritto di proprietà tra dommatica e storia”, in *Il terribile diritto*, cit., p. 233 ss.

³⁵ Cfr. ivi, p. 239 s.; Rodotà S. (1990), “Il sistema costituzionale della proprietà”, in *Il terribile diritto*, cit., p. 420; Perlingieri P. (2020), *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 896; Perlingieri P. (1970), *Introduzione alla problematica della “proprietà”*, cit., p. 69 ss.

³⁶ Incidendo in tal modo sull’asserita piena libertà di azione che si accorda tradizionalmente al proprietario.

³⁷ Cfr. Franco R. (2019), *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, cit., p. 32 ss.

³⁸ Cfr. Perlingieri P. (2020), *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 895.

³⁹ Cfr. Franco R. (2019), *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, cit., p. 22.

Propriété collectives e biens communaux nel code civil francese

Con l'avvento del regime napoleonico e la redazione del *code civil*, venne ad affermarsi anche la nuova concezione della proprietà: la proprietà individuale trionfa e viene eletta a modello della società borghese⁴⁴. Paradigmatico di tale impostazione è l'art. 544 del *code civil*⁴⁵: «la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements»; quest'ultimo denota infatti l'ispirazione pienamente individualistica dell'istituto che si imporrà nel mondo⁴⁶. Come afferma Marcel Waline, autore del noto studio *L'individualisme et le droit*:

*on ne conçoit donc, à l'époque du Code, de propriété qu'individuelle...ce caractère individuel exclusif de la propriété prend tout sa valeur; tout son relief lorsqu'on l'oppose au régime antérieur de la propriété: au régime féodal d'abord, qui se caractérise par la multiplicité des tenures qui venaient compliquer dans chaque cas d'espèce la détermination des différentes personnes pouvant faire valoir des droits sur un même bien*⁴⁷.

Anche nell'ordinamento francese gli usi civici erano assai diffusi: qui denominati *biens communaux*⁴⁸, erano definiti come i beni

⁴⁴ Cfr. Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), "Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)", cit., p. 37; Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, cit., p. 32; Sul Codice civile francese si veda anche: Arnaud A.J. (1973), *Essai d'analyse structurale du code civil français. La règle du jeu dans la paix bourgeoise*, s.e., Paris.

⁴⁵ Paolo Grossi definisce detto articolo come il "maledetto", ritenendolo la fonte di un errore colossale, essendo stato interpretato in senso individualistico, isolandolo dal contesto in cui era nato e dalle norme che lo circondavano e lo limitavano: cfr. Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere*, cit. Si veda sul punto anche Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, cit., pp. 31-32; Rodotà S. (1969), "Note intorno all'art. 544 del Code civil", in *Scritti per il XL della morte di P.E. Bensa*, Giuffrè, Milano.

⁴⁶ Cfr. Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), "Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)", cit., p. 37; Rodotà S. (1990), *La definizione della proprietà nella codificazione napoleonica, in Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, II ed., il Mulino, Bologna, pp. 61-92.

⁴⁷ Cfr. Waline M. (1949), *L'individualisme et le droit*, Paris, p. 334; Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), "Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)", cit., p. 37.

⁴⁸ L'espressione *biens communaux* francese non è da confondere con l'espressione beni comuni presente nel nostro ordinamento. In relazione alle differenze che intercorrono tra beni comuni e usi civici si veda quanto verrà detto nel paragrafo n. 6 di questo scritto.

*sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs commune, ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs commune, ou d'une section de commune, ont un droit commun*⁴⁹

o comprendendo i beni di qualunque comunità in grado di rivendicare la titolarità di un diritto di uso su foreste, boschi, terre agricole, pascoli, corsi d'acqua ecc., com'è stato giustamente osservato: «les habitants avaient un droit d'usage qu'ils ne cherchaient pas à qualifier, mais dont ils avaient le vif sentiment qu'il leur appartenait»⁵⁰.

E infatti, benché la rivoluzione francese – che accogliendo le diffuse istanze individualistiche e soprattutto anti-feudali della dottrina segnò una drastica censura con il decreto del 4 agosto 1798⁵¹, con la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1798⁵², e soprattutto con la legge *Le Chapelier* del 1791⁵³ – di fatto i *biens communaux* spettanti alle comunità francesi non riuscirono mai a essere aboliti definitivamente alla stregua della pienezza del diritto di proprietà.

Nonostante infatti la chiara volontà dell'assemblea costituente di liberare la proprietà dai gravami caratteristici dell'*Ancien Régime*, il legislatore incontrò la ferma e netta opposizione di numerose comunità che lo indussero a un atteggiamento più prudente e a conservare, dunque, gran parte degli usi tradizionali: nella IV sezione del *Code rural* del 1791 vennero in effetti introdotte diverse deroghe tali da vanificare le disposizioni abolitive previste nella I e II sezione, nella quale si prescriveva l'abolizione degli usi civici⁵⁴. La stessa legislazione regia, che in detta materia svolgeva un ruolo molto più incisivo ri-

⁴⁹ Cfr. Art. 1, decreto 10 giugno 1793, in Duvergier J.B. (1825), *Lois, Décrets, Ordonnances, Réglements et Avis du Conseil d'Etat*, V, Paris, p. 404; Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), "Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)", cit., 34.

⁵⁰ Cfr. *ibidem*. Sulla storia dei diritti reali in Francia si vedano: Lévy J. Ph. e Castaldo A. (2003), *Histoire du droit civil*, Paris, p. 388; Sagnac Ph. (1898), *La législation civile de la Révolution française (1789-1804)*, Paris; Garaud M. (1953), *Histoire générale du droit privé (1789-1804). La Révolution et l'égalité civile*, Paris; Patault A.M. (1989), *Introduction historique au droit des biens*, Paris; Bart J. (1998), *Histoire du droit privé*, Paris; Halpérin J.-L. (2008), *Histoire du droit des biens*, Paris.

⁵¹ Cfr. Hirsch J.-P. (1978), *La Nuit du 4 août*, Paris; Tarello G. (1976), "Storia della cultura giuridica moderna", in *Assolutismo e codificazione del diritto*, il Mulino, Bologna.

⁵² Qui gli artt. 2 e 17 stabilivano il carattere sacro e naturale della proprietà e la sua inviolabilità.

⁵³ In questa legge l'indirizzo individualistico è fortemente testimoniato: Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 35.

⁵⁴ Cfr. *ivi*, p. 36, in particolare le note 11 e 12.

spetto ai territori italiani, oscillava tra tentativi di riaffermazione e tentativi di limitazione degli usi civici⁵⁵.

Paradigmatico in tal senso è l'art. 542 del code che recita: «*les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*», con ciò dimostrando delle riserve sulla totale assimilazione della proprietà alla concezione individualista anche nella realtà francese; e infatti, nonostante la proprietà collettiva fosse vista come un modello negativo⁵⁶, qualcosa da cui affrancarsi, e nonostante la proprietà privata individuale si fosse ormai imposta come modello ufficiale, la presenza dell'art. 542 all'interno del *code civil* è la dimostrazione che alcune riserve sulla totale assimilazione della proprietà alla concezione individualista fossero ancora presenti, sia nella realtà sociale, sia nella trama ordinamentale del legislatore ottocentesco, e dunque della radicata presenza degli usi civici nella realtà economica e giuridica⁵⁷.

Un destino simile hanno avuto anche nell'ordinamento italiano. Anche qui infatti, nonostante le leggi liquidatorie e idiosincratice della feudalità, gli usi civici continuarono a persistere⁵⁸, principalmente in virtù

⁵⁵ In Francia un nuovo attacco ai *biens communaux* venne invano tentato dalla Convenzione nazionale con decreto del 10 giugno 1793, che stabiliva la divisione di tali beni; tuttavia, poche comunità applicarono detto provvedimento realizzando la divisione delle terre. Al fine di ovviare all'assenza nel codice di una disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici, nel 1808 venne realizzato un progetto di riforma del *code rural* del 1792: il testo condannava fermamente ogni ostacolo posto in essere dagli usi tradizionali al godimento della pienezza del diritto di proprietà, ma nonostante l'ampia documentazione raccolta dalle commissioni, il testo non fu mai emanato: cfr. Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., p. 37; Lévy J. Ph. e Castaldo A. (2003), *Histoire du droit civil*, cit., p. 439.

⁵⁶ Cfr. Verneilh-Puyraseau Ch. J. (1810), *Observations des commissions consultatives sur le projet de code rural*, Paris, p. 7; Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2013), *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., pp. 37-38.

⁵⁷ Cfr. Germanò A. (1999), "Usi civici", in *Digest. civ.*, XIX, Utet, Torino, p. 538, in particolare l'Autore nella nota n. 4 a proposito dei beni comuni precisa: «Si direbbe che fosse chiaro nell'opinione dei deputati delle Assemblee rivoluzionarie e poi dei compilatori del *code civil* che i *biens communaux* appartenessero, in comproprietà, ai singoli abitanti e non già all'ente pubblico – peraltro, non individuabile se i beni fossero stati goduti dagli abitanti di *plusieurs communes* –, e ciò anche perché se ne era prima imposta (con la l. 14.8.1792) e poi consigliata la divisione proprio tra gli abitanti del luogo con esclusione dei *forains* (decreto 10.6.1793), al fine espresso di dare agli individui maggiori *chances* di prosperità». Marinelli (2013), *Gli usi civici*, cit., pp. 32-33.

⁵⁸ Sull'eversione della feudalità si veda: Trifone R. (1909), *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle Provincie Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione e Giurisprudenza*, cit.

dell'importante lavoro svolto dai giuristi, i quali elaborarono principi che hanno costituito nei secoli successivi il substrato di tutte le riforme che hanno interessato gli assetti fondiari collettivi⁵⁹.

Furono infatti soprattutto i giureconsulti meridionali e la scuola giuridica napoletana⁶⁰ a comprendere che nonostante l'eversione della logica della feudalità, ormai inevitabile, si doveva continuare a garantire la persistenza del demanio civico, non soltanto per motivazioni di carattere sociali – rappresentando l'esercizio degli usi civici l'unica fonte di sostentamento per la classe sociale meno abbiente – ma anche perché esso costituiva una ricchezza collettiva, economica, culturale e sociale, che non meritava di andare perduta⁶¹. È proprio a quel periodo che risalgono i principi giuridici, che da un lato hanno ispirato la legge del '27, e dall'altro hanno influenzato tutta la successiva giurisprudenza.

Diversi furono i tentativi di riforma, ma nessuno di questi è stato in grado di incidere in profondità sull'assetto economico e sociale, tanto da cancellare gli assetti fondiari collettivi. La stessa Legge n. 1766 del 1927, è la dimostrazione di come l'intento liquidatorio non sia mai stato concretamente realizzato: detta legge infatti, nata con la finalità di affrancare i terreni da ogni gravame, in realtà, provandosi a conseguirla con la prescrizione alla cui stregua soltanto in assenza di prove sull'esistenza di usi civici dopo il 1800 si sarebbe provveduto alla loro liquidazione⁶², altro risultato non ha raggiunto se non quello di lasciare tutti gli usi per i quali era stata fornita la prova della loro effettiva (pre)esistenza, limitandosi a

⁵⁹ Affidata all'efficiente opera di David Winspeare, procuratore generale della Commissione feudale, la sistemazione dei demani procedette spedita, e in soli tre anni furono definiti ben 1395 giudizi. L'elaborazione della materia da parte di una classe giuridica estremamente colta permise alla demanialistica napoletana di elaborare principi che avrebbero costituito nei secoli successivi il substrato di tutte le riforme, sia di quelle riuscite, sia di quelle non riuscite, degli assetti proprietari collettivi: Marinelli F. (2013), "Usi civici e beni comuni", in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, p. 410; Winspeare D. (1811), *Storia degli abusi feudali*, Presso Angelo Trani, Napoli.

⁶⁰ Proprio dal pensiero dei giuristi della scuola meridionale, quali Andrea D'Isernia, Luca da Penna e il Cardinal De Luca si sviluppa la concezione degli usi civici «quale diritto naturale, che nessun sovrano avrebbe mai potuto abolire, perché tutti gli uomini, in quanto tali, hanno diritto di trarre dalla terra almeno i mezzi sostentamento e gli strumenti per la soddisfazione dei loro più elementari bisogni»: cfr. Cassandro G.I. (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Laterza, Bari, pp. 255-261.

⁶¹ Si veda al riguardo Afan de Rivera C. (1833), *Considerazioni sui mezzi da restituire il valore proprio ai doni che la natura ha largamente concesso al Regno delle Due Sicilie*, Napoli; Marinelli F. (2013), "Usi civici e beni comuni", in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, p. 411.

⁶² Art. 27, 28, 29 Legge n. 1766 del 1927.

risistemare i territori civici italiani e a provvedere a una loro classificazione più o meno dettagliata⁶³.

Non solo, ma detta legge ha altresì posto le basi per i successivi interventi legislativi diretti alla rivalutazione degli usi civici e delle proprietà collettive. In tal senso si vedano le leggi nn. 991/1952 e 1102/71, le quali, prendendo abbrivio dalla legge del 1927, hanno prefigurato un modello di sviluppo ecosostenibile, successivamente ribadito, sia dalla Legge 431/85 (legge Galasso) che li annovera tra i vincoli ambientali e paesaggistici, sia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/04)⁶⁴.

Non è dunque un caso che la legge del 1927 sia stata definita dai molti come “una legge a contenuto costituzionalmente anticipato”, utilizzata insieme al R.D. n. 332 del 1928 anche dalla Corte costituzionale quale norma interposta (di natura regolamentare)⁶⁵, rappresentando un caso unico nella storia della giurisprudenza costituzionale in merito allo specifico versante ambientale e paesaggistico delle terre collettive⁶⁶.

Di fronte a tutto ciò, diventa dunque indispensabile interrogarsi se l'ostacolo al progresso, non solo economico, ma anche democratico e repubblicano della società, fosse da attribuire *sic et simpliciter* agli usi civici (*biens communaux*) che gravavano sui terreni, anziché all'istituto feudale, manifestazione di un potere privato su un

terreno pubblico (*rectius* demaniale), frutto di una concezione patrimoniale⁶⁷.

Usi civici e proprietà collettive nella legge n. 168 del 2017: un confronto con la legge “madre”

A circa novant'anni dalla legge n. 1766 del 1927⁶⁸, impropriamente qualificata “liquidatoria”⁶⁹, ponendosi

⁶⁷ In merito alla concezione patrimoniale, ai poteri del sovrano e dei feudatari durante l'età feudale è stato osservato dall'Horn, giurista tedesco del XVII secolo, che il *princeps*, non era solo *dominus quoad protectionem, iurisdictionem, administrationem*, ma deteneva anche una *potestas perfecte disponendi*, in quanto sovrano e dunque, unico proprietario di essi. Tale potere consentiva ai sovrani di elargire concessioni in favore dei signori feudatari, anche di beni demaniali, ogni qual volta che lo ritenevano opportuno e in modo del tutto discrezionale, sia per esigenze di carattere economico che di stabilità politica e in totale dispregio al principio di inalienabilità dei beni demaniali prescritto da Federico II agli inizi del XIII secolo. Quest'ultimo, infatti, nel richiamare le fonti romanistiche nelle proprie disposizioni normative, aveva evidenziato non solo l'inalienabilità dei beni demaniali, ma anche la stretta relazione intercorrente tra territorio e collettività, precisando che il sovrano era solo il *maritus Reipublicae*, e il *demanium regni* da lui posseduto non era altro che la *dos Reipublicae* su cui egli esercitava la sua vigilanza e l'amministrazione; quindi, da “buon padre di famiglia” e non anche da proprietario, non poteva distrarlo o venderlo ad altri, se non quando queste sue disposizioni avessero avuto come conseguenza l'accrescimento del demanio e dunque, il benessere della collettività: il demanio era infatti un dominio pubblico e in quanto tale, destinato alla collettività. Molta importanza aveva invece dato Federico II alle terre demaniali: per tutelarle e preservarle dagli abusi feudali egli emanò infatti, diverse leggi, tra cui ricordiamo in particolare la costituzione *Dignum fore*, in forza della quale prescriveva che chiunque possedeva terre o cose demaniali senza privilegio regio avrebbe dovuto restituirle il giorno di Natale; in diverse occasioni, per punire il feudatario, egli non esitò a ridurre in demanio le città già infeudate, motivo per cui durante il suo regno il numero delle città demaniali aumentò notevolmente. Tipica espressione della concezione patrimoniale dei *bona publica*, era l'istituto della regalia, secondo il quale veniva attribuito ai sovrani non soltanto una facoltà di supremo controllo sulla vita pubblica ma anche un diritto di dominio su tutto quanto non formasse oggetto di immediata proprietà privata. Tale istituto rappresenta il tentativo di evitare l'alienazione dei beni pubblici, sulla base della tradizione romana: cfr. Lauria F. (1923), *Demani e Feudi nell'Italia meridionale*, cit., pp. 138-148; Beneditto M.A. (1981), “Demanio”, in *Nuovissimo Digesto*, vol. V, Utet, Torino, pp. 423-427; Cortese E. (1963), “Demanio”, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, pp. 71-83; Aa.Vv. (1961), *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi nel bicentenario della nascita (Salsomaggiore 1761-Milano 1835)*, Salsomaggiore, 30 settembre - 3 ottobre 1961, Milano, pp. 324-325; Romagnosi G.D. (1834), *Della ragion civile delle acque nella rurale economia*, Firenze, p. 1287; Id. (1843) *Condotta delle acque*, Milano, p. 37.

⁶⁸ Cfr. Calisse C. (1927), *Pel riordinamento degli usi civici*, Roma; U. Petronio U. (1992), “Usi civici”, cit., pp. 930-952; Id. (2006), “Rileggendo la legge usi civici”, cit., pp. 615-665; Palermo G. (2007), “I beni civici, la loro natura e la loro disciplina”, cit., pp. 45-78; Marinelli F. (2013), “Gli usi civici”, cit., 1-99.

⁶⁹ Cfr. Cosulich M. (2017), “La legge 20 novembre 2017, n. 168,

⁶³ Sullo spirito della Legge n. 1766 del 1927 si sono soffermati con contributi magistrali giuristi come Ugo Petronio, Gianfranco Palermo e Fabrizio Marinelli, i quali studiandone l'iter formativo e le articolazioni interne, ne hanno messo in rilievo le contraddizioni e le incoerenze sulla base della percezione dell'importanza soprattutto storica dell'elemento collettivo delle proprietà nelle sue diverse forme, nel diverso modo di atteggiarsi dei beni civici come beni essenziali dell'individuo e come strumento di formazione e sviluppo della personalità sul territorio: cfr. Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2013), *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, p. 45; Petronio U. (1992), “Usi civici”, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, pp. 930-952; Petronio U. (2006), “Rileggendo la legge usi civici”, in *Rivista di diritto civile*, pp. 615-665; Palermo G. (2007), “I beni civici, la loro natura e la loro disciplina”, in *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, pp. 45-78; Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, cit., 1-99.

⁶⁴ Cfr. Marzuoli C. (2020), “Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali”, in *Aedon-Rivista di arti e diritto on line*; Crosetti A. (2008), “Paesaggio”, in *Digesto discipline pubblicistiche*, III, Agg., Torino, pp. 543-548; Predieri A. (1969), *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, p. 506; Cartei G. F. (1995), *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino.

⁶⁵ Sentenza n. 310 del 2016 resa dalla Corte Costituzionale.

⁶⁶ Cfr. Di Genio G. (2018), “Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente”, in *federalism.it*, n. 18, p. 2.

al contrario a salvaguardia delle molteplici forme di gestione degli usi civici e stabilendo alcune linee direttive utilizzate anche nei successivi provvedimenti normativi e ancora oggi attuali, il legislatore, dopo un lungo e tortuoso percorso – fatto di numerosi interventi normativi tesi a tutelare in vario modo gli usi civici – arriva ora a riconoscere formalmente, attraverso la legge del 20 novembre 2017 n. 168, piena dignità e vita a una storia vivente del nostro ordinamento, offrendogli finanche una tutela a livello costituzionale⁷⁰.

Quest'ultima legge riconosce infatti i “domini collettivi”⁷¹ e, dunque, gli usi civici, come ordinamento giuridico⁷² primario delle comunità originarie, nonché il diritto a godere di tutte quelle utilità che dal fondo possono trarre i cittadini del Comune di riferimento, precisandone le coordinate di tutela alla luce dei principi costituzionali.

Sebbene il suddetto dettato normativo non sia propriamente innovativo rispetto ai principi che la dottrina e la giurisprudenza avevano già elaborato nei secoli addietro, limitandosi infatti a recepirli (anche) positivamente⁷³, come testimonia l'art. 2 in relazione alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio naturale costituito dagli “assetti fondiari collettivi” e alla loro inalienabilità,

‘Norme in materia di domini collettivi’. Osservazioni a prima lettura”, in *Rivista di diritto agrario*, 4/17, p. 705.

⁷⁰ Cfr. Grossi P. (1977), “Un altro modo di possedere”, cit., pp. 417-432. Recentemente, attraverso l'art. 63-bis del decreto-legge 31.5.2021 n. 77, convertito in Legge n. 108/21, sono state apportate modifiche all'art. 3 della Legge n. 168 del 2017, riguardante «la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

⁷¹ Per una critica sull'uso della terminologia si veda G. Di Genio, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, cit., in particolare p. 3, note 4, 5, 6, 7.

⁷² La nuova legge con la qualificazione in termini di ordinamento riconosce alle proprietà collettive quale realtà giuridica composita e complessa, fondata sull'organizzazione sociale oggetto di originaria autonormazione, suscettibile di aver definito un modello giuridico, oltre che economico e sociale. Ciò, in conformità all'insegnamento di Santi Romano per cui gli ordinamenti, nella loro pluralità, sono in primo luogo organizzazione delle società e disciplina dei rapporti che in essa si creano: cfr. Giulietti W. (2018), “Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi”, in *Il diritto dell'economia*, 3/18, p. 1045; Romano S. (1945), *L'ordinamento giuridico*, Firenze, p. 27. In merito all'utilizzo del termine ordinamento giuridico vi era stato un lungo dibattito in sede costituente per il quale si rinviava a: Giulietti W. (2018), “Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi”, cit., p. 1043, nota n. 12.

⁷³ In tal senso si veda: Di Genio G. (2018), “Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente”, cit.

indivisibilità e inusucapibilità⁷⁴, esso assume comunque importanza in quanto costituisce un espresso riconoscimento legislativo per la conservazione dei caratteri identitari del territorio e la valorizzazione degli ambienti naturali antropizzati, che si sviluppano e si attuano attraverso la creazione del modello dell'autonormazione preminentemente teso a garantire, che tutti i provvedimenti assunti in merito agli assetti collettivi dalle Autorità preposte, non possano disconoscere l'idea e i valori sottesi alla proprietà collettiva.

Secondo il testo della nuova legge, la tutela e la valorizzazione di tali beni di godimento collettivo si rende necessaria, costituendo essi stessi elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, strumenti primari per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale italiano, componenti fissi del sistema ambientale, basi territoriali di istituzioni storiche che salvaguardano il patrimonio culturale e naturale, strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale, nonché fonti di risorse rinnovabili da promuovere e utilizzare a beneficio delle collettività locali⁷⁵.

In detta legge vengono dunque messi in rilievo:

- il rapporto uomo-terra;
- la disciplina consuetudinaria della gestione delle terre da parte delle collettività titolari (*id est*: del godimento, non della proprietà formale), con il fine della protezione della natura e della salvaguardia dell'ambiente;
- le moderne attività progettate ed esercitate dalle collettività sui beni di riferimento alla stregua del modello dello sviluppo sostenibile.

Si tratta di tre passaggi che sintetizzano in modo significativo, anche in termini assiologici, come vengano riconosciute “strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-

⁷⁴ Principi già enunciati nella legge del 1927 e nel R.D. di attuazione del 1928. Sul Regio Decreto di attuazione si veda: Curis G. (1924), *Commento teorico-pratico del R.D. Legge 22 maggio 1924, n. 751 sul Riordinamento degli Usi civici con la Raccolta completa della legislazione*, Centenari, Roma.

⁷⁵ Si veda sul punto la sentenza n. 113/18 (redatta dal Vice Presidente dott. Aldo Carosi), nella quale la Corte Costituzionale sottolinea che la nuova legge ha ribadito enfatizzando, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che «il regime giuridico dei beni collettivi resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

silvo-pastorale nazionale” che sono individuate come “fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritti”⁷⁶.

La legge, infine, si chiude, all’art. 3, con un importante comma: “Con l’imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all’art. 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 e tale vincolo viene mantenuto su dette terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”. La disciplina degli usi civici, in sostanza, prevede che il vincolo ambientale possa essere superato solo attraverso una complessa procedura di sdemanializzazione che coinvolga i Comuni (laddove esistano le amministrazioni separate)⁷⁷ e le Regioni – e in caso di conflitti la devoluzione delle questioni a speciali Commissari per gli usi civici. Qualora questi enti si dovessero opporre a effettuare dei mutamenti di destinazione in esito a preliminari operazioni di “sclassificazione” l’opera a realizzarsi non potrà essere eseguita, in quanto il vincolo di natura ambientale prevarrà sugli interessi diffusi e non potrà essere superato mediante provvedimenti amministrativi che non abbiano superato l’esito favorevole delle predette procedure⁷⁸. In tal

⁷⁶ Cfr. Fracchia F. (2010), *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della salute della specie umana*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli; Id. (2010), “Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future”, in Astone F., Mangano F., Romano Tassone A. e Saitta F. (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009, Catanzaro, pp. 21-31. L’autore osserva, in particolare, che il principio della sostenibilità, superando l’ambito ambientale in cui si è affermato, ma in cui rischia di «rimanere imbrigliato», è suscettibile di essere elevato a canone supremo in grado di condizionare le scelte pubbliche strategiche. In questa prospettiva, analogamente al fenomeno della trasformazione «del diritto dell’ambiente in diritto dello sviluppo sostenibile, si assisterebbe al passaggio dal concetto di sviluppo sostenibile al paradigma dei doveri verso le generazioni future, pur sempre in un quadro di responsabilità e di solidarietà che conferma quanto sia illusoria l’idea del diritto soggettivo».

⁷⁷ Sul punto si veda: APRODUC – Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico, “La legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge”, in www.demaniocivico.it; Cosulich M. (2017), “La legge 20 novembre 2017, n. 168, “Norme in materia di domini collettivi”. Osservazioni a prima lettura”, cit. p. 705; Di Genio G. (2018), *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede costituente*, cit., p. 3; Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere*, cit., p. 422.

⁷⁸ Importanti spunti di riflessione in relazione al ruolo delle Regioni sulla possibilità di cambiare la destinazione d’uso dei territori in cui insistono gli usi civici, potranno essere ricavati dalla sentenza

modo, conformemente alla giurisprudenza costituzionale – il cui orientamento ormai consolidato è quello di ricondurre i domini collettivi alla competenza esclusiva statale della tutela dell’ambiente *ex* lettera s) del 2° comma dell’art. 117 Cost. – il ruolo delle Regioni sembra fuoriuscirne ridimensionato dal quadro normativo⁷⁹.

Il vincolo ambientale e l’attenta valutazione ecologica nei suoi molteplici nessi con l’ambiente, sui cui aveva già fortemente insistito Guido Cervati⁸⁰, rappresenta dunque un importante criterio guida dell’odierno legislatore che pone così rimedio a una lacuna dell’antecedente legge del ’27, espressione (ormai superata) di una disattenzione imputabile all’intento originario della stessa legge, tesa – sebbene solo formalmente – a “liquidare” piuttosto che a tutelare gli usi civici, o più semplicemente ascrivibile alla scarsa sensibilità, in quel tempo (1927), verso le problematiche ambientali.

Usi civici e beni comuni: una coordinazione possibile e utile

Come gli usi civici, le cui origini si perdono nella notte dei tempi, così anche i beni comuni non sono affatto

della Corte Costituzionale n. 71/2020, relatore dott. Aldo Carosi, Vice Presidente C.c.

⁷⁹ Nella sentenza C.c. n. 113 del 2018 cit., la Corte ha recentemente riconosciuto che il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato – e, sotto diverso profilo, alla tutela dell’ambiente, osservando al riguardo che «nell’intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei D.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l’inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. L’art. 3 della legge n. 168/2017 aveva attribuito alle Regioni il compito, entro il 12 dicembre 2018, di attuare quanto previsto dalla legge n. 97/94 (“Nuove disposizioni per le zone montane”), vale a dire la determinazione di alcuni contenuti degli Statuti. A differenza della legge del 1994, che faceva dipendere dalla legge regionale non solo la predisposizione del procedimento al termine del quale la Regione avrebbe conferito alle comunità collettive la personalità giuridica di diritto privato, ma anche la disciplina delle comunità collettive nei suoi profili statutari fondamentali, oggi, per la nuova legge, gli enti esponenziali dei domini collettivi sono già soggetti di diritto privato e, in difetto di legislazione regionale, potranno utilizzare il loro potere di autonormazione per determinare il contenuto dei propri statuti.

⁸⁰ Sul punto si veda diffusamente Grossi P. (2005), “Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati”, cit.

una categoria nuova, una scoperta del nuovo millennio; si tratta in realtà di una categoria giuridica già presente nell'ordinamento romano⁸¹, messa sullo sfondo, dapprima dalla concezione patrimoniale del sovrano emersa durante l'età feudale, successivamente dal concetto di *utilitas* illuministico e infine dal binomio *dominus-imperium* elaborato dalla pandettistica tedesca⁸², che è stata riportata in luce nel corso dell'anno 2007 grazie ai lavori della Commissione Rodotà. Quest'ultima nello schema di disegno di legge-delega⁸³ ha definito i beni comuni come “quei beni che per la loro funzione sono atti a soddisfare i diritti fondamentali dell'uomo, servendo immediatamente non il *dominus* – ossia l'amministrazione pubblica – ma la collettività intera”, riportando così in primo piano il concetto di “fasce di utilità”⁸⁴ che i beni pubblici dovrebbero garantire, concetto che è stato messo sullo sfondo da quello di “appropriazione” elaborato dalla

⁸¹ Per un *excursus* storico circa la categoria giuridica dei beni comuni si veda diffusamente Dani A. (2014), “Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente”, in *Historia et ius*, 6/14.

⁸² Cfr. Lucarelli A. (2017), “Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile”, in *Nomos*, 2, p. 1; si veda anche Maddalena P. (2011), “I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanista e nella Costituzione repubblicana”, in *federalismi.it*, 5.

⁸³ La Commissione Rodotà, istituita con Decreto del Ministero della Giustizia il 21 giugno del 2007, i cui lavori si sono conclusi nel febbraio del 2008, definisce i beni comuni come l'insieme delle cose espressive di utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona: in questo modo nella formalizzazione della categoria si è cristallizzato il criterio cardinale dello scrutinio che deve essere compiuto per valutare quali beni vadano ritenuti comuni nell'interesse alla cui realizzazione il diritto sul bene in questione è preordinato: Grandi M. (2013), “Les choses communes” e l'art. 714 “code Napoléon”, in *Rivista critica del diritto privato*, XXXI, pp. 217-222. I risultati raggiunti dalla Commissione non hanno avuto, tuttavia, alcun esito legislativo: pertanto, a tutt'oggi vengono considerate beni giuridici solamente le entità che possono costituire oggetto di diritti, senza alcun riguardo alla loro funzione economica-sociale: al riguardo si veda Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, p. 52.

⁸⁴ Sul punto è interessante osservare quanto detto da Hohfeld in relazione alla proprietà, il quale, in netto contrasto con il modello compatto proposto dalla pandettistica tedesca, la definiva come un complesso aggregato di diritti, privilegi, poteri e immunità, dove l'oggetto passa in secondo piano perché ciò che conta sono le prerogative e gli obblighi di cui i proprietari sono titolari di fronte a soggetti non proprietari. A suo avviso, la proprietà non è un monolite, ma un fascio di situazioni soggettive positive che tendono a disaggregarsi, ed è proprio lavorando sulla tendenza alla disaggregazione delle utilità prodotte dai beni e degli *entitlements* a essi inerenti che possiamo ragionare in termini giuridici di beni comuni, a partire da una decostruzione del diritto di proprietà nella sua centralità, compattezza e intangibilità: cfr. Hohfeld W.N. (1917), *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, in Yale L.J., p. 718; Quarta A. (2016), *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 69-70.

dottrina civilista italiana e che durante i lavori di stesura del Codice civile del 1942 optò per una nozione di bene inteso come “*res* valutabile economicamente e passibile di proprietà”, ritenendo al contrario, la qualifica di “bene comune” inidonea a offrire adeguata tutela giuridica ai beni di interesse pubblico⁸⁵.

Da tale elaborazione è così conseguito, per come attentamente osservato da Santoro Passarelli, che i beni (*rectius* le cose) inappropriabili non possono essere intesi come categorie giuridiche, in quanto inidonei a formare dei rapporti giuridici: la categoria giuridica esiste se c'è un rapporto strutturale che dà luogo a rapporti giuridici e tali rapporti, ad avviso della dottrina civilistica, si esauriscono nel rapporto di appropriazione, escludente ed esclusivo; tutto ciò, vale anche per i beni pubblici in virtù della concezione proprietaria-pubblica de l'*Etat administrative* francese napoleonico e di quella proprietario-privatistica della pandettistica tedesca, che hanno identificato i beni pubblici con la proprietà pubblica, riducendoli a *unum*, configurando così rapporti escludenti, riconducibili a quelli di ordine soggettivo, che legano il *dominus* al bene privato⁸⁶.

Ciò posto, a una più attenta disamina della disciplina della proprietà collettiva e degli usi civici, così come elaborata nel corso della storia, e dei beni comuni – quest'ultima invece ancora in costruzione grazie alla progressiva e crescente affermazione di concetti giuridici elaborati dalla giurisprudenza della Suprema Corte, ma anche e soprattutto dall'attività normativa posta in essere da alcuni governi locali⁸⁷ – si possono scorgere oltre a significative differenze, anche alcuni punti comuni, che vanno a caratterizzare entrambi gli istituti e che rendono possibile una loro coordinazione.

Innanzitutto, possiamo rilevare come entrambi gli istituti si compongono di beni che si sottraggono alla semplificatoria alternativa tra proprietà pubblica e pro-

⁸⁵ Cfr. Maddalena P. (2011), “I beni comuni nel codice civile e nel sistema giuridico romano”, in Baccari M.P. (a cura di) *Chi difende i principi non negoziabili? La voce dei giuristi*, Mucchi, Modena, p. 112.

⁸⁶ Cfr. Lucarelli A. (2017), “Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile”, cit., pp. 2-6. Santoro Passarelli F. (1964), *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, pp. 55-102.

⁸⁷ Cfr. Lucarelli A. (2017), “Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile”, cit., pp. 4-5; Rodotà S. (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, cit.; Marella M.R. (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona; Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un Manifesto*, cit.; Lucarelli A. (2013), *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari; Grossi P. (2012), “I beni: itinerari fra moderno e post-moderno”, in *Rivista trimestrale diritto processuale civile*.

prietà privata, contrapponendosi al modello classico di proprietà liberale⁸⁸; tuttavia, a differenza degli usi civici, che sono riferiti a una ben precisa comunità, i beni comuni non si identificano con una specifica comunità, a meno di non voler intendere come comunità l'intera "comunità umana", trattandosi piuttosto di beni che appartengono a tutti e a nessuno: tutti possono accedervi, ma nessuno può vantare su di essi dei diritti esclusivi⁸⁹.

Sul punto giova evidenziare quanto attentamente osservato da Massimo Severo Giannini⁹⁰, secondo il quale mentre la proprietà collettiva ha a oggetto un bene che appartiene a una circoscritta ed escludente comunità di abitanti, i beni comuni invece si caratterizzano per un rapporto non strutturale, né strutturato della comunità con i beni, ma fluido e funzionale. Ciò, ad avviso di Giannini, basta per affermare che si tratta di due categorie giuridiche ben distanti tra loro⁹¹.

Sulla stessa scia si pone il costituzionalista Alberto Lucarelli, il quale evidenzia che nonostante il bene appartenga a un soggetto collettivo e non individuale, le caratteristiche dominicali del modello proprietario continuano a permanere, ossia, continua a esservi l'appartenenza di natura escludente in capo a un soggetto collettivo, esattamente come si manifesta nel rapporto tra dominus (collettivo) e bene. Ad avviso di Lucarelli, nella proprietà collettiva la relazione *dominus*-bene, continua a prevalere sulla relazione bene-diritti-fasce di utilità, e l'interesse generale resta delimitato a un interesse collettivo, circoscritto a un determinato territorio e a una determinata comunità⁹².

Questa diversità di struttura, tuttavia, non impedisce *sic et simpliciter* di utilizzare la disciplina degli usi civici per tutelare anche i beni comuni, in particolare quelli materiali; la stessa Commissione Rodotà nel suo schema di disegno di legge-delega, aveva previsto di coordinare la disciplina degli usi civici con quella dei beni comuni

così da offrire, attraverso il principio di sussidiarietà e di partecipazione degli interessati, tipico degli assetti fondiari collettivi, una tutela concreta anche alla categoria dei beni comuni⁹³.

Affermare infatti, il carattere comune e diffuso di tali beni, non equivale ad affermarne anche una effettivo diritto di accesso, o una concreta, pacifica ed equa gestione; paradigmatico in tal senso è il caso dell'acqua, che soprattutto negli ultimi anni sta generando conflitti a vari livelli istituzionali, compromettendo i diritti delle popolazioni nei territori in cui detta risorsa viene estratta⁹⁴; pertanto, affinché si possa garantire il diritto di accesso a tutti gli interessati e soprattutto, affinché detto utilizzo possa avvenire nei limiti della normale utilità, anche in un'ottica di salvaguardia dei beni a beneficio delle generazioni future, occorrerebbe predisporre una regolamentazione attraverso forme di governo che prevedano una partecipazione diretta degli interessati, di modo che i beni possano essere amministrati direttamente dai cittadini, così come avviene nel caso delle proprietà collettive e degli usi civici, che per secoli sono stati il modo attraverso il quale le popolazioni sono sopravvissute⁹⁵.

⁹³ Sul punto si veda l'art. 3 lettera c) disegno di legge delega Commissione Rodotà "beni comuni, sociali e sovrani".

⁹⁴ Cfr. Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., p. 416.

⁹⁵ Cfr. *ivi*, pp. 416-417. Altro significativo esempio di 'bene comune' è l'accesso alla Rete Internet, considerata un'infrastruttura di telecomunicazioni da riconoscere e garantire a tutti i consociati, idonea a consentire a ciascuno di esercitare il proprio diritto di opinione e di espressione, questi ultimi già riconosciuti diritti fondamentali, tutelati e garantiti a livello costituzionale. Proprio in ragione di detto strettissimo legame – nel senso che il diritto di accesso costituirebbe una specificazione e uno sviluppo dei diritti fondamentali – anche il diritto di accesso alla rete Internet dovrebbe essere considerato un diritto fondamentale e dunque, tutelato alla stregua degli stessi. Diverse sono state le proposte avanzate per garantire a detto 'diritto' una tutela anche a livello costituzionale: al riguardo il Professore Stefano Rodotà, già nel 2010, aveva affermato la necessità di inserire una previsione autonoma per il web (art. 21bis Cost.), rispetto alla portata già ampia dell'art. 21 Cost., in quanto Internet stava divenendo uno strumento indispensabile per promuovere iniziative democratiche, alimentare il dibattito politico, esercitare la libertà commerciale e promuovere la diffusione della conoscenza. Proprio in virtù di siffatte ragioni, Stefano Rodotà proponeva di realizzare un documento che tutelasse i diritti connessi all'uso di Internet. Nacque così la 'Carta dei Diritti in Internet', approvata il 3 novembre 2015: sul punto si veda diffusamente Rodotà S. (2014), *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Laterza, Roma-Bari; Morelli A. (2015), "I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza dei diritti in Internet", in *Federalismi.it*, 1. Numerosi sono stati (e sono ancora oggi) gli interventi normativi tesi a garantire l'accesso ed eliminare ogni divario digitale (*digital divide*), non solo a livello nazionale (si veda al riguardo il *Recovery Plan* per stanziare fondi finalizzati alla digitalizzazione) ma anche a livello Europeo (ad esempio gli artt. 170 e 171 del TFUE nei quali l'UE si assume l'impegno di sviluppare unitamente a gli Stati membri un sistema di reti transeuropee atte a favorire, in un'ottica concorrenziale,

⁸⁸ Questi hanno infatti, come è stato attentamente notato da Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit. p. 416: «un cattivo rapporto col diritto moderno».

⁸⁹ Cfr. Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova.

⁹⁰ Cfr. Giannini M.S. (1977), *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, pp. 103.

⁹¹ Cfr. Lucarelli A. (2015), "Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica", in *costituzionalismo.it*, 3.

⁹² *Ibidem*. Sul punto si veda altresì: Chardeaux M.A. (2006), *Les choses communes*, Paris, il quale sottolinea che i beni comuni a differenza dei beni collettivi, appartengono a comunità indistinte che si relazionano al bene soltanto per soddisfare i propri diritti, senza alcuna forma di esclusività, al contrario per i beni collettivi rimane, seppur in capo a una collettività, il carattere dell'esclusività del bene e la volontà della collettività a esercitarvi forme di carattere estrattivo.

La partecipazione civica⁹⁶ – la cui essenzialità è stata anche empiricamente dimostrata dal premio Nobel per l'economia, Elinor Ostrom – consente infatti l'uso, la conservazione e finanche la valorizzazione di beni orientati al soddisfacimento di diritti fondamentali, garantendo la loro fruizione nel tempo⁹⁷.

In tal modo, attraverso la regolamentazione degli usi civici, ove la scissione tra proprietà dei beni, che compete agli abitanti del luogo, e amministrazione degli stessi, che compete all'ente esponenziale della collettività, si potrebbe dunque arrivare a definire anche la disciplina dei beni comuni e a garantire loro una più concreta tutela giuridica nel rispetto del principio di sussidiarietà⁹⁸.

Interessante sotto questo profilo risulta essere il pensiero di Fabrizio Marinelli, il quale pur concordando in ordine alla diversità di struttura tra la categoria giuridica dei beni comuni e quella degli usi civici, ne scorge un'uguaglianza sotto il profilo funzionale che consente di utilizzare la disciplina giuridica delle proprietà collettive, fondata sul principio di sussidiarietà, per tutelare i beni comuni, specie quelli materiali⁹⁹.

la loro interconnessione, interoperabilità, nonché l'accesso a esse), e soprattutto durante il periodo dell'emergenza sanitaria da COVID-19 (in tale periodo significativo è stato il 'Piano voucher per le famiglie a basso reddito' adottato dal Ministero dello Sviluppo Economico il 7 agosto 2020, sulla cui legittimità è stato chiamato a esprimersi anche il Giudice Amministrativo del TAR Lazio, il quale, in sede cautelare, con ordinanza del 23 novembre 2020, ha sottolineato anche la strumentalità dell'accesso alla Rete Internet rispetto all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti).

⁹⁶ Oggi più che mai la comunità – sia quale singolo individuo, sia attraverso associazioni rappresentative – reclama fortemente la possibilità di trovarsi dentro i processi decisionali che la riguardano, senza essere costretta semplicemente a subirla e solo predisponendo strumenti in grado di permettere l'instaurarsi di un dialogo concreto tra istituzioni e cittadini sarà possibile garantire un solido consenso alle macro-decisioni pubbliche, evitando conflitti o disinteresse che portano all'inapplicabilità della normativa varata: in molti ordinamenti ai privati è attribuita la primaria responsabilità nella gestione diretta, mentre ai pubblici poteri è riservato un compito sussidiario di integrazione e supporto.

⁹⁷ La vera e grande scoperta di Elinor Ostrom sta nell'aver evidenziato che le comunità organizzate possono essere in grado di regolamentare efficacemente l'uso dei beni comuni a vantaggio di tutti: dal momento che il mercato e l'intervento pubblico hanno nel tempo aggravato la situazione delle risorse naturali e dei beni comuni in generale, secondo la Ostrom occorre promuovere l'economia della condivisione e forme di gestione democratica dei beni condivisi da parte della comunità organizzata. Interessante risulta essere anche il caso degli irrigatori di Valencia, i quali attraverso dei regolamenti specificavano tempo e modi per attingere dalle acque dei canali: cfr. Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, New York, trad. it. a cura di G. Vetrillo, F. Velo, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia 2006, pp. 97-98, 107-108, 132-156.

⁹⁸ Cfr. Marinelli (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., pp. 416-418.

⁹⁹ Cfr. *ivi*, p. 417-419. Sul punto si veda anche Ristuccia C.A.

Più precisamente, ad avviso di Marinelli, la circostanza che i beni comuni appartengano a tutti, nel senso che tutti possono accedervi e nessuno può vantarsi dei diritti esclusivi, mette in rilievo l'utilizzo del bene piuttosto che quello della sua disponibilità. Per cui, il profilo che appare di maggiore interesse è quello dell'accesso, che deve essere, sì consentito a tutti coloro che vi abbiano un interesse, ma deve anche essere regolamentato affinché detto utilizzo avvenga nei limiti della normale utilità¹⁰⁰.

Realizzare uno statuto partendo dalla disciplina degli usi civici, eviterebbe che alcuni beni comuni vengano dispersi o utilizzati solo da una piccola parte della comunità umana, così come d'altronde aveva già sottolineato da Garrett Hardin¹⁰¹ nel 1968 e ribadito in seguito anche da Elinor Ostrom; in tal modo la proprietà comune farebbe riferimento alla collettività, intesa come collettività nazionale e locale, e il bene verrebbe amministrato dagli organi rappresentativi dello Stato o degli enti locali (secondo il principio di sussidiarietà), attraverso un regime, che rispettandone profondamente la sua natura eviti, non solo la sua alienazione e dispersione, ma anche ogni possibile conflitto di interessi¹⁰².

Alla luce di ciò, appare dunque ragionevole oltre che utile, tentare di elaborare una disciplina comune e di proporre uno statuto delle proprietà collettive e dei beni comuni a proprietà diffusa che riesca a garantire, da un lato l'accesso, e dall'altro la sostenibilità dell'utilizzo; uno statuto che tenga anche conto dell'evoluzione storica degli istituti esistenti, nonché dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, senza accantonarla in nome di una

(2007), "Il modello istituzionalista come paradigma per una corretta gestione della proprietà collettiva", in *Archivio Scialoja e Bolla*, Giuffrè, Milano, 1, p. 31.

¹⁰⁰ Cfr. Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., pp. 415-418.

¹⁰¹ Cfr. Hardin G.J. (1968), "The tragedy of the commons", in *Science*.

¹⁰² Cfr. F. Marinelli, (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., pp. 418-420; Si vedano sul punto le considerazioni di Merusi F. (2003), "I domini collettivi tra l'interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse", in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, p. 48-55. Non si tratta di riprodurre antiche pratiche di *commoning*, ma di trovare forme nuove che riattualizzino il senso dell'autogoverno delle risorse comuni in uno scenario caratterizzato da un neoliberismo in crisi e da una esigenza di ritorno alla terra come forma di resistenza e dalla nascita di nuove forme di economia solidale e reti di mutualità: Van Der Ploeg J.D. (2015), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli editori, Roma. Reinventare i *commons* – intesi propriamente come sistemi istituzionali – significa considerarli come delle forme transitorie che guidino verso un modello sociale ed economico alternativo che rimetta al centro i valori e i progetti delle persone e delle loro comunità: Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Actions*, cit.

visione astratta che non prenda invece nella dovuta considerazione la necessità di amministrare concretamente tali beni, di valorizzarli e di comporre gli eventuali conflitti¹⁰³.

In tal modo, i beni comuni otterrebbero una maggiore garanzia di tutela, mentre gli usi civici non verrebbero più considerati una piaga da estirpare, ma un modo per tutelare anche i beni comuni, in particolare l'ambiente e le sue risorse, rilanciando così in una moderna prospettiva di sostenibilità la loro antica funzione economica e sociale.

La partecipazione civica sopra analizzata assume, nell'ordinamento francese e con riferimento ai beni comuni, un significato ancor più rilevante; qui infatti, per indicare i beni comuni – ossia tutti quei beni atti a soddisfare i diritti fondamentali dell'uomo, servendo immediatamente la collettività intera – si usa l'espressione di “democrazia cooperativa”, quale forma di collaborazione tra chi governa e chi è governato, adeguata alla cura e alla gestione dei beni pubblici (*rectius* comuni)¹⁰⁴, da non confondere con i *biens communaux* (ossia con gli usi civici) dei quali si è discusso nei paragrafi precedenti.

A proposito dei beni pubblici, nell'ultimo decennio si è sviluppato anche in Francia un'importante dibattito circa la gestione degli stessi – soprattutto con riferimento all'ambiente – ponendo l'accento proprio sulla partecipazione attiva al governo di essi da parte dei cittadini, i quali non solo hanno il diritto di essere coinvolti nella fase delle decisioni, ma altresì è loro diritto contribuire e partecipare attivamente, insieme alla pubblica amministrazione locale, per la cura e la gestione del bene comune¹⁰⁵.

Sebbene il dirigismo francese renda nella pratica assai difficile una siffatta forma di collaborazione tra cittadini e amministrazione, c'è da dire che anche in Francia dal 28 marzo 2022, sulla scia dell'esperienza italiana (tipica della realtà bolognese e napoletana), è sorta per i *cives* la possibilità di stringere una concreta collaborazione (“un Patto”) con l'amministrazione locale per la cura e la gestione dei beni comuni¹⁰⁶.

E invero, sull'esempio del modello italiano, è dalla città di Grenoble che ha inizio un processo rivoluzionario destinato ad avvicinare i cittadini e gli amministratori

locali, attraverso un patto di cooperazione, nella gestione e nella valorizzazione dei beni pubblici¹⁰⁷.

Infatti, la consapevolezza della finitezza delle risorse naturali, la necessità di garantire il libero accesso a esse, unitamente alla necessità di rilanciare la società civile attraverso un'organizzazione economica di tipo sociale e solidale, ha determinato anche in Francia la consapevolezza della necessità di avviare forme di collaborazione volte a tutelare i beni comuni: il principio di sussidiarietà, insieme a una forma di governo che coinvolga direttamente tutti gli interessati, tipico degli assetti fondiari collettivi, rappresentano anche qui due elementi funzionali per offrire una più concreta tutela giuridica anche ai beni comuni (in particolare all'ambiente e alle sue risorse), così da evitare quella tragedia della dispersione e dell'appropriazione esclusiva delle “risorse comuni”, già sottolineata da Garrett Hardin nel 1968 e successivamente affrontata da Elinor Ostrom¹⁰⁸.

Orbene, l'evidenziata esperienza francese dei *biens communaux* – che ha consentito sino all'età moderna agli abitanti del posto di sostenersi – potrebbe validamente essere qui (ri)utilizzata quale modello per uno sviluppo più sostenibile, in una visione pluralistica dell'economia, in tema di ambiente, società ed economia.

Riflessioni *de iure condendo*

A questo punto si proverà a delineare le conclusioni dell'*excursus* sopra esaminato, esprimendo alcune riflessioni *de iure condendo*.

Si è visto nelle pagine precedenti che le peculiari caratteristiche della proprietà collettiva e degli usi civici sono frutto di una lunga evoluzione storica, che può farsi risalire presumibilmente al medioevo e all'introduzione dell'istituto feudale¹⁰⁹ dal quale ha avuto origine il concetto di dominio diviso, che ha consentito alla popolazione di estrarre le *utilitas* dai terreni e soddisfare i fabbisogni personali.

Con l'insorgere delle idee liberali del Settecento, il feudo e tutti i suoi vincoli vennero additati come i principali ostacoli allo sviluppo economico-sociale, pertanto, in Francia come in Italia, lo scopo dei moti rivoluzionari di fine Settecento fu quello di liberare il terreno da ogni gravame per consentire il decollo dell'economia capitalistica. Tuttavia, in entrambi gli ordinamenti, anche gra-

¹⁰³ Cfr. Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., pp. 420-421.

¹⁰⁴ Cfr. Ciaffi D. (2017), “Beni comuni: in Francia come in Italia, l'importante è contribuire!”, in *Labsus*, pp. 1-2.

¹⁰⁵ Cfr. *ivi*, pp. 1-3; Girard C. e Le Goff A. (a cura di) (2010), *La démocratie deliberative*, Hermann, Paris.

¹⁰⁶ Cfr. Ciaffi D. (2017), “Beni comuni: in Francia come in Italia, l'importante è contribuire!”, cit., pp. 1-4.

¹⁰⁷ *Ibidem*; Arena G. (2011), *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁰⁸ Cfr. Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., p. 421

¹⁰⁹ Cfr. Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, cit., p. 22.

zie all'ausilio di una classe giuridica estremamente colta e attenta, non solo non si arrivò mai a una definitiva liquidazione degli usi civici, ma vennero altresì elaborati i principi giuridici che hanno costituito nei secoli successivi il substrato di tutte le riforme degli assetti fondiari collettivi¹¹⁰. È infatti a quel periodo che risalgono i principi che hanno ispirato la legge del '27¹¹¹, influenzando tutta la successiva giurisprudenza, dando luogo a un lungo dibattito, a tutt'oggi in corso, come dimostra tra l'altro l'ultimo intervento normativo sui domini collettivi, la legge n. 168/2017.

In detto provvedimento, non solo sono state recepite positivamente le linee direttive della cosiddetta legge "madre" del '27, unitamente ai principi elaborati dalla giurisprudenza, ma il vincolo ambientale e l'attenta valutazione ecologica nei suoi molteplici nessi con l'ambiente, ne rappresentano il criterio guida, riservando un'attenzione particolare alla programmazione e alla gestione del territorio, nonché alla tutela dell'ambiente, quale bene comune da salvaguardare anche per le generazioni future, attraverso la partecipazione collettiva e lo sviluppo eco-sostenibile.

"Bene comune" che in alcun modo, per come anzidetto, deve essere confuso con "proprietà collettiva"¹¹²; tuttavia, benché quest'ultima non possa essere considerata *sic et simpliciter* un bene comune, la sua disciplina, fondata sul principio di sussidiarietà e su forme di governo che coinvolgano direttamente gli interessati, potrebbe essere funzionale per offrire una più concreta tutela anche a beni comuni come l'ambiente e le sue risorse: affermarne il carattere comune e diffuso di tali beni, non equivale infatti ad affermarne anche un effettivo diritto di accesso e di utilizzo¹¹³.

A tal fine potrebbe essere ragionevolmente utile realizzare uno statuto che partendo dalla disciplina degli usi ci-

vici, arrivi a definire la disciplina dei beni comuni, garantendogli così una più concreta tutela giuridica nel rispetto del principio di sussidiarietà: la scissione tra proprietà dei beni, che compete agli abitanti del luogo, e l'amministrazione degli stessi, che compete invece all'ente esponenziale della collettività, garantirebbe da un lato l'accesso e dall'altro la sostenibilità dell'utilizzo dei beni comuni, anche a beneficio delle generazioni future¹¹⁴.

In siffatta maniera si potrebbe arrivare a cogliere la ricchezza di entrambi gli istituti secondo le rispettive compatibilità, tenendo in debita considerazione l'evoluzione storica, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, senza accantonarle in nome di una visione astratta che non prenda nella dovuta considerazione la necessità di amministrare e valorizzare concretamente tali beni¹¹⁵.

L'attuale degrado ambientale e il venir meno di importanti risorse, hanno infatti messo in evidenza tutta la fragilità del concetto di proprietà monolitica di derivazione pandettistica, spingendo dottrina e giurisprudenza a rivalutare antiche categorie giuridiche in grado di offrire oggi, sulla scorta delle risultanze del passato, una più adeguata tutela giuridica ai beni ritenuti fondamentali per l'umanità intera.

In tale contesto di cose, dunque, usi civici e beni comuni, due antiche categorie giuridiche, potrebbero rappresentare anche un'ottima occasione per dimostrare che occorre saper leggere nelle vecchie leggi, la parola dell'avvenire¹¹⁶.

¹¹⁰ Cfr. Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., p. 410.

¹¹¹ Tali tentativi, comunque, ottennero quanto meno il risultato di mantenere viva la riflessione sulla materia, una riflessione che sarebbe poi confluita all'interno del dibattito che nella prima metà del Novecento si sviluppò sull'opportunità di costituire il diritto agrario in materia autonoma rispetto al diritto civile: cfr. Venezian G. (1887), "Reliquie della proprietà collettiva in Italia. Testo della prolusione tenuta nell'Università di Camerino il 20 novembre 1887", in *Opere giuridiche di Giacomo Venezian, II, Studi sui diritti reali*, Roma; pubblicato anche in *Le prolusioni dei civilisti, I, (1873-1899)*, Napoli, 2012. Sull'opportunità di costituire il diritto agrario come materia autonoma si vedano Grossi P. (1972), "Il momento storico giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario", in *Rivista di diritto agrario*, I, p. 35; Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, cit., p. 73.

¹¹² Forse non è un caso che i francesi utilizzano il termine di "*biens communaux*" per indicare gli usi civici.

¹¹³ Cfr. Marinelli F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, cit., pp. 415-421.

¹¹⁴ Cfr. *ivi*, p. 421.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

Le Comunità energetiche per il Ministero della Giustizia

di Raffaele Mea¹

Le opportunità offerte dal Decreto Aiuti Ter del DL 23/09/22 n. 144 coordinato con la Legge di conversione 17/11/22 n. 175

Lo scorso 23 gennaio 2024 ha visto la luce il decreto attuativo riguardante le modalità di incentivazione per l'energia condivisa per le comunità energetiche e le configurazioni di autoconsumo collettivo oggetto di regolamentazione da parte del Decreto 199/2021, risalente all'8 novembre 2021.

Sono state inoltre approvate dal MASE in data 23 febbraio 2024 le Regole operative per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR, attraverso un decreto direttoriale pubblicato sul sito del GSE.

Tra le modalità di incentivazione, un ruolo determinante sarà svolto dalle comunità energetiche che anche concettualmente, rappresentano una novità fondamentale dal punto di vista tecnologico e sociale.

Vediamo, in estrema sintesi, cosa si intende per comunità energetiche.

Una comunità energetica² consiste in un'associazione tra cittadini, attività commerciali, pubbliche amministrazioni locali e piccole/medie imprese che decidono di unire le proprie forze con l'obiettivo di produrre, scambiare e consumare energia da fonti rinnovabili su scala locale.

Questo significa, per esempio, che una PMI oppure una Pubblica Amministrazione può installare un impianto fotovoltaico, rispettivamente sul proprio stabilimento produttivo o scuola, e condividere l'energia prodotta e immessa in rete con i cittadini del Comune che hanno deciso di far parte della comunità. Allo stesso modo si possono costituire comunità di quartiere, comunità agricole, comunità di borgo e così via.

¹ Direttore Ufficio Periferico di Napoli, Direzione Generale delle Risorse Materiali e delle Tecnologie, Ministero della Giustizia.

² www.gse.it/.

Le *energy communities* e i relativi impatti

Le *energy communities* hanno numerosi impatti positivi su persone, enti e comunità coinvolte.

Ecco alcuni dei principali vantaggi:

- *Benefici economici.* Grazie ai meccanismi di incentivazione derivanti dall'energia prodotta e utilizzata, la comunità è in grado di produrre un "reddito energetico" da redistribuire, ovvero un *surplus* remunerativo proveniente dall'energia prodotta. I risparmi energetici si traducono in cali dei consumi e dei costi in bolletta, a cui si aggiungono i meccanismi degli incentivi del GSE.
- *Benefici ambientali.* Tra i vantaggi delle comunità energetiche c'è la diffusione delle rinnovabili (soprattutto fotovoltaico, ma non si preclude l'utilizzo di altre tecnologie, come eolico o batterie) al posto delle fonti fossili. Questo implica una diminuzione delle emissioni nocive dei gas responsabili dell'effetto serra (anidride carbonica) e un beneficio diretto sugli ecosistemi ambientali e sul cambiamento climatico. Inoltre, si evita di dissipare energia in perdite di rete grazie a una minore distanza da coprire e all'autoconsumo diretto da parte dei membri.
- *Benefici sociali.* Si stimola l'aggregazione sociale sul territorio e si educano i cittadini a una cultura rivolta alla sostenibilità urbana, coinvolgendo tutte le fasce della popolazione. La creazione di una comunità attenta alla sostenibilità ambientale promuove la diffusione di modelli di inclusione e collaborazione in grado di generare benefici per il territorio e per le persone che lo abitano. Le comunità energetiche rinnovabili rappresentano anche un'occasione per favorire la consapevolezza dei consumatori sull'importanza delle risorse non tralasciando la promozione di comportamenti virtuosi e in grado di contrastare la povertà energetica.

In tal senso si registra un forte tentativo di rilancio dell'istituto degli usi civici.

Ciò parte dalla constatazione che la fame di terra da destinare all'agricoltura è cessata da tempo mentre è sorta una nuova coscienza ecologica: una forma pregnante di proprietà collettiva può permettere una migliore tutela del patrimonio e una più efficace difesa dell'ambiente.

Oltre agli usi civici, è possibile accomunare l'istituto giuridico in parola alle proprietà collettive, in cui è la collettività ad amministrare direttamente le proprietà comuni³.

Essi rappresentano antichi istituti giuridici aventi una vistosa e straordinaria varietà strutturale, dovendosi adattare a differenti contesti sociali territoriali, ed economici.

Figura 1 – Energie rinnovabili



Fonte: Gettyimages

I principali provvedimenti

Ecco, di seguito, i provvedimenti che hanno rappresentato i punti di svolta nella gestione delle comunità energetiche rinnovabili:

- Direttiva Europea n. 2001 del 11/12/2018 – RED II Clean Energy Package.
- Decreto-legge del 30/12/2019 n. 162 – “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”. (“Circolare n. 52 del 28 gennaio 2020”).

³ Cerulli Irelli V. (2018), “Proprietà collettive, demani civici e usi civici”, in Marinelli F. e Politi F. (a cura di), *Un altro modo di possedere. Quarant'anni dopo*, Pacini Editore, Pisa, p. 67.

Figura 2 – Mappatura delle configurazioni in esercizio a fine 2022



- ARERA | Delibera 04 agosto 2020 318/2020/R/eel. Regolazione delle partite economiche relative all'energia elettrica condivisa da un gruppo di auto consumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente in edifici e condomini oppure condivisa in una comunità di energia rinnovabile.
- “MITE | Decreto-legge del 16/09/2020 Individuazione della tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali di autoconsumo collettivo e comunità energetiche rinnovabili”.
- GSE | Regole tecniche 04/04/2020 per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa.
- DECRETO LEGISLATIVO dell'8 novembre 2021 n. 199 Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.
- ARERA | Delibera 27 dicembre 2022 727/2022/R/eel – Definizione, ai sensi del decreto legislativo 199/21

e del decreto legislativo 210/21, della regolazione dell’autoconsumo diffuso. Approvazione del Testo Integrato Autoconsumo Diffuso.

- 22 novembre 2023: Via libera da Bruxelles della Commissione europea al decreto del MASE
- 6 dicembre 2023: Il Ministro Gilberto Pichetto Fratin firma decreto CER e lo trasmette alla Corte dei conti.
- MASE | Decreto attuativo del 23/01/2024 che stimola la nascita e lo sviluppo delle Comunità energetiche rinnovabili e dell’autoconsumo diffuso in Italia.
- 23 febbraio 2024: GSE | DECRETO CACER e TIAD – Regole operative per l’accesso al servizio per l’autoconsumo diffuso e al contributo PNRR.

Nella *Figura 2* si vede la distribuzione sul territorio nazionale delle configurazioni in esercizio alla fine dell’anno 2022. Va, tuttavia, rilevato che nel novembre 2024 le richieste per comunità energetiche accettate da GSE risultano circa quattrocento⁴.

Le iniziative del Ministero della Giustizia

Con particolare riferimento al Ministero della Giustizia, la proposta di modifica legislativa approvata nel novembre 2022 nasce dalla considerazione che i circa mille immobili in cui sono ubicati gli uffici giudiziari hanno grandi potenzialità nella produzione e nel consumo di energia elettrica sia con riguardo alla collocazione logistica, essendo solitamente ubicati nei centri abitati, sia per le note caratteristiche energivore.

Figura 3 – Estratto della Gazzetta Ufficiale e il testo tratto dalla normativa contenuta nel Decreto-legge n. 144 del 2022

Art. 10.

Contributo del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia e degli uffici giudiziari alla resilienza energetica nazionale

1. Allo scopo di contribuire alla crescita sostenibile del Paese, alla decarbonizzazione del sistema energetico e per il perseguimento della resilienza energetica nazionale, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e gli uffici giudiziari utilizzano direttamente o affidano in concessione, in tutto o in parte, i beni demaniali o a qualunque titolo in uso ai medesimi Ministeri e uffici giudiziari, per installare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche ricorrendo, per la copertura degli oneri, alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Missione 2, previo accordo con il Ministero della transizione ecologica, qualora ne ricorrano le condizioni in termini di coerenza con gli obiettivi specifici del PNRR e di conformità ai relativi principi di attuazione.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, gli uffici giudiziari e i terzi concessionari dei beni di cui al comma 1 possono costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali anche con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali anche per impianti superiori a 1 MW, anche in deroga ai requisiti di cui al comma 2, lettere b) e c), dell'articolo 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, e con facoltà di accedere ai regimi di sostegno previsti dal medesimo decreto legislativo anche per la quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo non connesse sotto la stessa cabina primaria, previo pagamento degli oneri di rete riconosciuti per l'illuminazione pubblica.

di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili;

b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali, dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

2. Ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal PNIEC, i decreti di cui al comma 1, stabiliscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statutario fra le medesime Regioni e Province autonome, da effettuarsi secondo le regole generali di cui all'Allegato I, fermo restando che il trasferimento statutario non può pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo della Regione o della Provincia autonoma che effettua il trasferimento.

3. Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), della legge 22 aprile 2021, n. 23, nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la distribuzione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa.

4. Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della pianificazione di cui all'articolo 21. Il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri esercita funzioni di impulso anche ai fini dell'esercizio del potere di cui al terzo periodo. Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo, ovvero di mancata emanazione ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti dai decreti di cui al comma 1, si applica l'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

⁴ Ansa.it del 4/11/2024.

Figura 4 – Estratto della Gazzetta Ufficiale e il testo tratto dalla norma contenuta nel Decreto-legge n. 144 del 2022

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 282 del 2 dicembre 2022 - Serie generale

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Venerdì, 2 dicembre 2022

DIREZIONE E REDAZIONE: PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARSENALE, 78 - 00198 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-65801 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

Ripubblicazione del testo del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, coordinato con la legge di conversione 17 novembre 2022, n. 175, recante: «Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», corredato delle relative note.

La natura e i termini della norma approvata

Per comprendere appieno la natura e i termini della norma approvata, occorre focalizzare l’attenzione sul concetto di cabina primaria. La cabina primaria (CP), o cabina di alta tensione (CAT), è un impianto elettrico deputato alla trasformazione dell’energia elettrica in ingresso ad alta tensione (di solito 120 kV, 132 kV o 150 kV; più raramente 60 kV o 220 kV) in energia a media tensione (8,4 kV, 10 kV, 15 kV o 20 kV, a seconda della zona geografica da alimentare).

In Italia sono presenti circa 2000 cabine primarie. Lo spirito della norma che ha consentito la deroga a favore del Ministero della Giustizia risiede proprio nell’opportunità di favorire insediamenti produttivi la cui energia può essere condivisa da un gran numero di potenziali componenti della comunità, anche a una distanza superiore rispetto al raggio di azione della cabina primaria.

La deroga consente al Ministero della Giustizia e agli Uffici Giudiziari di costituire comunità energetiche «anche per la quota di energia condivisa da impianti e

utenze di consumo non connesse sotto la stessa cabina primaria...».

Permette, in pratica, di realizzare le già menzionate strutture anche su base regionale o addirittura su base nazionale.

Sarebbe, di fatto, possibile creare una Comunità Energetica operante su tutto il territorio nazionale e offrendo agli uffici giudiziari la possibilità di sfruttare l'energia prodotta anche a notevoli chilometri di distanza.

Tale iniziativa ha riscontrato alcuni problemi applicativi, tra i quali vanno sicuramente annoverati quelli di natura fiscale.

Primo fra tutti, l'impossibilità di incamerare gli incentivi che ordinariamente il GSE (Gestore dei Servizi Energetici) riconosce ai produttori di energia elettrica.

La già menzionata impossibilità è determinata dall'attuale normativa fiscale che condiziona la corresponsione degli incentivi al possesso di partita IVA da parte dei produttori con impianti superiori ai 20 KWH di potenza.

Infatti, se l'impianto supera i 20 KWH l'attività si presume commerciale e quindi occorre il rilascio di fattura e di conseguenza il possesso di una partita IVA.

Ebbene, sia il Ministero della Giustizia sia i singoli uffici giudiziari non svolgendo alcuna attività commerciale non risultano in possesso di partita IVA, né possono chiederne il rilascio.

Per superare la suddetta problematica, abbiamo proposto di adempiere agli obblighi della fatturazione con il coinvolgimento nelle costituenti CER di Equitalia Giustizia spa, società in house del Ministero della Giustizia, al fine di gestire contabilmente tutte le relative vicende.

I progetti del Ministero della Giustizia

Il Ministero della Giustizia sta sviluppando due nuovi edifici archivistici, situati rispettivamente a Ozzano dell'Emilia (EmiliaRomagna) e Peschiera Borromeo (Lombardia).

Le coperture di entrambe le strutture ospiteranno impianti fotovoltaici da circa 800 kW ciascuno, progettati per costituire il nucleo delle comunità energetiche rinnovabili con cui il Ministero intende alimentare gli uffici giudiziari nelle due regioni.

Domini collettivi e comunità energetiche nel prisma della sostenibilità

di Andrea Giordano¹

La stagione dei domini collettivi

Il principio dello sviluppo sostenibile² apre una rinnovata stagione dei domini collettivi.

Il prisma della sostenibilità compone istanze ambientali, economiche e sociali nell'orizzonte di un'autentica solidarietà intergenerazionale. Promuove, dunque, le istanze che gemmano dal basso, convergendo l'azione dei singoli verso il bene comune.

Le disposizioni della legge n. 168 del 2017, che qualificano i domini collettivi alla stregua di ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie³, trovano nuova ragion d'essere; come lo fanno quelle della precedente legge n. 221 del 2015⁴, che contempla le cosiddette *Green Communities*, capaci di valorizzare i territori che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono.

Tra le comunità verdi spicca l'esempio paradigmatico delle comunità energetiche⁵.

¹ Già Vice Capo Gabinetto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Salute.

² Su cui cfr., per tutti, oltre ai riferimenti bibliografici di cui infra, Fracchia F. (2010), *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

³ In sintonia con la pagina di Paolo Grossi (Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano). Cfr., più di recente, anche Nervi P. (2014), "La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economia/ambiente", in Archivio Scialoja e Bolla, Giuffrè, Milano.

⁴ Di cui si veda, in particolare, l'art. 72.

⁵ Su cui, in particolare, Candelise C. e Ruggieri G. (2020), "Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy", in *Energies*, n. 13, p. 1; Cusa E. (2020), "Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia", in *Rivista trimestrale di diritto ed economia*, n. 2, p. 287; Giani L., Iacovone G. e Iacopino A. (2022), "Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche", in *Diritto e società*, n. 4, p. 643; Iaione C. e De Nictolis E. (2022), "Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi", in *Diritto e società*, n. 4, p. 589; Mari

Citizen Energy Communities e *Renewable Energy Communities* consentono ai componenti della collettività di svolgere attività di produzione, distribuzione, consumo, condivisione, accumulo e vendita dell'energia autoprodotta.

La sostenibilità è, pertanto, ambientale, date le esternalità positive sull'ecosistema; economica, vista la riduzione degli oneri che alla costituzione di comunità si correla; sociale, posto che le *Communities* promuovono la cittadinanza attiva, realizzando quell'imperativo di inclusione che è pilastro dello stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Quella sostenibilità che inverte il senso profondo delle comunità energetiche è potenziale parametro di valutazione delle stesse.

L'attività di controllo è terreno fertile per una verifica sulla reale effettività del modello.

Le comunità energetiche

Le comunità energetiche affondano le radici nel diritto unionale.

Gemmata, in parte qua, dai semi dell'*Clean Energy Package for all Europeans*, la Direttiva (UE) 2001/2018,

C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", in *Federalismi*, n. 29, p. 111; Miccù R. e Bernardi M. (2022), "Premesse a uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale", in *Federalismi*, n. 4, p. 603; Pepe V. (2022), "Le 'comunità energetiche' come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese", in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, p. 1; Piselli R. (2022), "Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico", in *Diritto e società*, n. 4, p. 775; Favilli C. (2023), "Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche", in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 2, p. 385; Spina G. (2023), "CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile", in *Ambiente & Sviluppo*, nn. 8-9, p. 530.

sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, è, tra l'altro, improntata alla *ratio* di promuovere la partecipazione attiva dei clienti finali⁶.

L'articolo 21 prevede, invero, che gli Stati membri provvedono affinché i consumatori siano autorizzati a divenire autoconsumatori di energia rinnovabile, producendo energia rinnovabile, anche per il proprio consumo, e ricevendo una remunerazione per l'energia elettrica rinnovabile autoprodotta che immettono nella rete.

Coerentemente, il successivo articolo 22 garantisce ai clienti finali il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile che possano produrre, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, nonché scambiare l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute dalle medesime comunità produttrici/consumatrici di energia rinnovabile, fatto salvo l'accesso a tutti i mercati dell'energia appropriati in modo non discriminatorio.

Alla sostenibilità del paradigma concorrono l'elemento teleologico, preservato con l'espresso divieto di partecipazioni che costituiscano l'attività commerciale o professionale principale⁷, e la democratica apertura dello schema, garantita dal divieto di condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie⁸.

Così, la Direttiva (UE) 944/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (IEM), ha seguito analogo percorso.

Ha rimarcato che il mercato interno dell'energia elettrica persegue lo scopo di offrire a tutti i clienti finali una reale libertà di scelta, contribuendo anche alla sicurezza degli approvvigionamenti e allo sviluppo sostenibile⁹, e

⁶ Cfr. Ruggeri L. (2022), "La protezione del consumatore energetico nel quadro regolatorio italo-europeo", in Monticelli S. e Ruggeri L. (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 9.

⁷ Cfr. l'art. 22.1 della Direttiva (UE) 2001/2018: «Gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, mantenendo al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali e senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile, a condizione che, per quanto riguarda le imprese private, la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale o professionale principale».

⁸ Cfr. l'art. 22.4 della Direttiva (UE) 2001/2018: «Gli Stati membri forniscono un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile. Tale quadro garantisce, tra l'altro, che: [...] f) la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili; [...] i) siano disponibili norme per assicurare il trattamento equo e non discriminatorio dei consumatori che partecipano a una comunità di energia rinnovabile».

⁹ In termini, il *Considerando* n. 2 della Direttiva (UE) 944/2019.

ha delineato un comune tessuto di principi che gli Stati membri sono chiamati a rispettare.

Ha, quindi, disciplinato le comunità energetiche dei cittadini, prevedendo il carattere aperto e volontario della partecipazione, il diritto dei membri o soci di uscire dalle comunità, la doverosa soggezione delle configurazioni a procedure e oneri non discriminatori, equi, proporzionati e trasparenti e a oneri di rete parimenti non pregiudizievoli¹⁰.

La normativa interna non ha tardato a dare seguito ai moniti unionali.

Già nella c.d. fase transitoria (art. 42-*bis*, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162), sono state possibili sperimentazioni con specifici limiti territoriali e di potenza (il disposto si riferiva ai soli impianti medio-piccoli di potenza complessiva non superiore a 200 kW).

Era fatta salva la necessità di realizzare benefici ambientali, economici e sociali, piuttosto che profitti finanziari¹¹, nel contesto di comunità ispirate alla più ampia partecipazione di clienti finali¹², destinati a mantenere i loro diritti e facoltizzati a liberamente recedere dalle configurazioni di autoconsumo¹³.

Con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, il disegno ha trovato compiuta realizzazione.

Dal modello unionale di sostenibilità discendono lo scopo principale dell'apporto di benefici ambientali, economici e sociali, abbinato al divieto di partecipazioni che costituiscano l'attività commerciale e industriale princi-

¹⁰ Cfr. l'art. 16 della Direttiva (UE) 944/2019, che altresì prevede che il pertinente gestore del sistema di distribuzione cooperi con le comunità energetiche dei cittadini per agevolare i trasferimenti di energia al loro interno, previo pagamento di un'equa compensazione valutata dall'autorità di regolazione.

¹¹ Cfr. l'art. 42-*bis*, comma 3, lett. c), d.l. n. 162 del 2019: «l'obiettivo principale dell'associazione è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari».

¹² Cfr. l'art. 42-*bis*, comma 3, lett. d), d.l. n. 162 del 2019: «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori ubicati nel perimetro di cui al comma 4, lettera d), compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

¹³ Art. 42-*bis*, comma 5, d.l. n. 162 del 2019: «I clienti finali associati in una delle configurazioni di cui al comma 2: a) mantengono i loro diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore; b) possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati; c) regolano i rapporti tramite un contratto di diritto privato che tiene conto di quanto disposto alle lettere a) e b) e che individua univocamente un soggetto delegato, responsabile del riparto dell'energia condivisa. I clienti finali partecipanti possono, inoltre, demandare a tale soggetto la gestione delle partite di pagamento e di incasso verso i venditori e il Gestore dei servizi energetici (GSE) Spa».

pale¹⁴; l'apertura e volontarietà della partecipazione¹⁵; il riconoscimento del diritto di recesso¹⁶; il conferimento di poteri di controllo ai soli membri o soci che siano persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali¹⁷.

Il perimetro incentivabile delle configurazioni di autoconsumo per la condivisione di energia rinnovabile (CACER) è stato esteso dalla cabina secondaria a quella primaria; è stata notevolmente ampliata la dimensione massima degli impianti (da 200 kW a un 1 MW); si è previsto che le comunità energetiche possano avere, come massimo, il 30% della potenza complessiva da impianti già esistenti.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha concorso allo scopo.

Nella cornice della Missione 2 *Rivoluzione Verde e Transizione ecologica*, Componente 2 (M2C2), tesa al raggiungimento dei *target* strategici di decarbonizzazione, si inquadra l'intervento 1.2, che ha, come finalità programmata¹⁸, la diffusione della sperimentazione dell'autoproduzione di energie rinnovabili, sostenendo, a tal fine, le configurazioni di autoconsumo per la condivisione di energia rinnovabile (CACER) e le comunità energetiche rinnovabili (CER), situate nel territorio dei comuni con meno di 5.000 abitanti, in cui sono ubicati gli impianti di produzione.

Significativo è, in proposito, il meccanismo di incentivazione, che si concreta nella concessione di un contributo in conto capitale pari al 40 per cento dei costi ammissibili, cui si aggiunge la tariffa incentivante, sulla quota di energia condivisa per gli impianti a fonti rinnovabili.

¹⁴ Cfr. l'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 199 del 2021: «I clienti finali, ivi inclusi i clienti domestici, hanno il diritto di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili, purché siano rispettati i seguenti requisiti: a) l'obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari [...] c) per quanto riguarda le imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale».

¹⁵ Cfr. l'art. 31, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 199 del 2021: «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b)».

¹⁶ Cfr. l'art. 32 d.lgs. n. 199 del 2021.

¹⁷ Ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istat. In termini, l'art. 31, comma 1, lett. b).

¹⁸ Secondo la decisione di esecuzione del Consiglio (COM (2021) 344), come modificata dalla decisione Ecofin 1291 dell'8 dicembre 2023.

Come, infatti, prevede il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica 7 dicembre 2023, n. 414¹⁹, la tariffa incentivante²⁰, per un periodo pari a venti anni, è cumulabile con il contributo in conto capitale nella misura massima del 40 per cento, nel rispetto del principio del doppio finanziamento di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) 241/2021²¹.

L'effettività del paradigma nel prisma della sostenibilità

L'effettività delle *Communities* può essere vagliata attraverso il prisma della sostenibilità.

Il principio dello sviluppo sostenibile

La sostenibilità²² fa dialogare le esigenze di protezione dell'ambiente con gli obiettivi di sviluppo economico.

¹⁹ La pubblicazione sul sito del Ministero risale al 23 gennaio 2024.

²⁰ Si veda il Titolo II del d.m. 7 dicembre 2023.

²¹ Art. 6 d.m. 7 dicembre 2023.

²² Sul principio dello sviluppo sostenibile, per la prospettiva sovranazionale, Cfr. Boyle A. e Freestone D. (1999), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford Academic, Oxford; Fois P. (a cura di) (2007), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli; Bugge H.C. e Voigt C. (2008), *Sustainable Development in National and International Law*, Europa Law Publishing, Groningen; Montini M. (2012), "Profili di diritto internazionale", in Dell'Anno P. e Picozza E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Cedam, Padova, p. 37. Per la prospettiva di diritto interno, cfr. Fracchia F. (2010), *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.; Fracchia F. (2010), "Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future", in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0, pp. 13 ss.; Fracchia F. (2015), "Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile", in Dell'Anno P. e Picozza E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, cit., p. 568; Fracchia F. (2021), "Il principio dello sviluppo sostenibile", in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi e con aggiornamento a cura di A. Fari, Giappichelli, Torino, p. 181; Giordano A. (2024), *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli. Cfr. di recente, anche: Antonioli M.L. (2017), "La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica", in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, p. 17; De Giorgi Cezzi G. (a cura di) (2017), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Aracne Editrice, Roma; Rossi G. (2020), "Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo", in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, pp. 4 ss. In particolare, sui tre tipi di rapporti tra interesse all'ambiente e interesse allo sviluppo («sviluppo contro l'ambiente»; «sviluppo sostenibile» e «ambiente per lo sviluppo»), cfr. Rossi G. (2021), "La 'materializzazione' dell'interesse all'ambiente", in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, e con aggiornamento a cura di A. Fari, Giappichelli, Torino p. 21 e Rossi G. (2020), "Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo", cit., p. 4. Più in generale, sul

La salvaguardia dell'ambiente non impone di arrestare lo sviluppo; è, piuttosto, compatibile con quest'ultimo, nella misura in cui soddisfi i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.

La formula del Rapporto Brundtland²³, che mette in relazione ambiente e sviluppo, bisogni e limiti, generazione presente e generazioni future, dà corpo a una nozione di sviluppo sostenibile connotata da una pluralità di concorrenti dimensioni.

Il principio implica, anzitutto, l'uso equo e sostenibile delle risorse naturali; si traduce, quindi, nell'equità intergenerazionale, laddove impone uno sfruttamento lungimirante delle risorse, a presidio delle generazioni future, e in quella intra-generazionale, che bilancia le esigenze del singolo Stato con quelle degli altri Paesi della comunità internazionale, in sintonia con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate²⁴.

Sviluppo sostenibile è, infine, integrazione.

Come risulta dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio, la tutela dell'ambiente (e, come ritenersi, con la protezione degli interessi correlati alle fonti energetiche) deve costituire parte integrante del processo di sviluppo e non può essere considerata separatamente da questo. I piani e programmi di sviluppo economico vivono in stretta connessione con le esigenze di tutela dell'interesse ambientale (ed energetico).

La stessa esigenza di integrazione è sottesa ai 17

rapporto di biunivoca interdipendenza tra sviluppo economico-sociale e ambiente, cfr. Monteduro M. (2015), "Diritto dell'ambiente e diversità alimentare", in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, p. 92. Si vedano, altresì, quale ultimo approdo sul tema, i 17 *Sustainable Development Goals (SDGs)*, approvati a New York il 25 settembre 2015, che bilanciano crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente; essi sono: povertà zero; fame zero; salute e benessere; istruzione di qualità; uguaglianza di genere; acqua pulita e igiene; energia pulita e accessibile, lavoro dignitoso e crescita economica; industria, innovazione e infrastrutture; ridurre le disuguaglianze; città e comunità sostenibili; consumo e produzione responsabili; agire per il clima; la vita sott'acqua; la vita sulla terra; pace, giustizia e istituzioni forti; *partnership* per gli obiettivi.

²³ Rapporto Brundtland "Our Common Future" (1987). Per gli sviluppi del principio, v. anche la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002. Si vedano, quindi, quale ultimo approdo sul tema, i 17 *Sustainable Development Goals (SDGs)*, approvati a New York il 25 settembre 2015, che bilanciano crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente; essi sono: povertà zero; fame zero; salute e benessere; istruzione di qualità; uguaglianza di genere; acqua pulita e igiene; energia pulita e accessibile, lavoro dignitoso e crescita economica; industria, innovazione e infrastrutture; ridurre le disuguaglianze; città e comunità sostenibili; consumo e produzione responsabili; agire per il clima; la vita sott'acqua; la vita sulla terra; pace, giustizia e istituzioni forti; *partnership* per gli obiettivi.

²⁴ V. il Principio 7 della Dichiarazione di Rio.

Sustainable Development Goals (SDGs), approvati a New York il 25 settembre 2015.

Essi efficacemente bilanciano crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente, dando luogo alla reciproca e osmotica integrazione di tali essenziali componenti.

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile hanno avuto importanti seguiti nel diritto europeo e in quello nazionale.

Se il Trattato di Maastricht ha promosso «una crescita sostenibile, non inflazionistica», il Trattato di Amsterdam ha disegnato gli strumenti per la piena realizzazione della sostenibilità ambientale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha previsto la necessaria integrazione, nelle politiche dell'Unione, di un livello elevato di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità, da garantirsi in armonia con il principio dello sviluppo sostenibile²⁵.

Quest'ultimo trova, del resto, menzione espressa, oltre che nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea, nell'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, secondo cui «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Evidente è la sintonia del disposto con il Principio 4 della Dichiarazione di Rio.

L'integrazione rappresenta una delle cangianti dimensioni dello sviluppo sostenibile²⁶; impone che le esigenze ambientali siano sempre considerate²⁷ nel processo di sviluppo, costituendone parte integrante.

Le «esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» (e, come ritenersi, con la protezione degli interessi correlati alle fonti energetiche) coincidono con gli obiettivi e i criteri per l'esercizio dell'azione in materia ambientale di cui – in particolare – all'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea²⁸.

²⁵ Cfr. art. 37 della Carta.

²⁶ Su cui si veda, insieme ai disposti del TFUE, l'art. 3 TUE.

²⁷ Secondo Montini M. (2009), "Unione Europea e ambiente", in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. Nespor e A.L. De Cesaris, Giuffrè, Milano, p. 72, in modo non necessariamente prioritario o prevalente. Sul carattere non vincolante delle esigenze ambientali, cfr. Renna M. (2009), "Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo", in *Rivista italiana di diritto pubblico*, nn. 3-4, p. 674. Per una diversa ottica, v. la Direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. *RED III*), che in particolare prevede che la procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio debbano essere considerati di «interesse pubblico prevalente».

²⁸ Il cui secondo comma recita: «La politica dell'Unione in mate-

Lo sviluppo sostenibile ha trovato, più di recente, solido ancoraggio nel *Green Deal* europeo e, quindi, nel *Next Generation EU*.

La sostenibilità ha fatto ingresso anche nel diritto interno.

Oltre al Codice dell'ambiente (secondo cui «Ogni attività umana [...] deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»²⁹), lo dimostra la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, che salda la sinergia tra ambiente, energia, società e attività economiche.

Tale relazione è il fulcro della sostenibilità; come lo è il richiamo, pure compiuto dalla riforma costituzionale, alle generazioni future.

Una Costituzione che guarda al futuro inaugura, con vigore, la stagione di un diritto e di una economia sostenibili, in consonanza con i *Sustainable Development Goals*; orienta, come una stella polare, l'intero ordinamento (si pensi, tra gli altri, ai recenti piani e programmi preordinati alla ripresa economica – non da ultimi, la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – e agli stessi documenti di bilancio, arricchiti dall'“*Ecobilancio*” – allegato alla Relazione Illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio – e dall'“*Ecorendiconto dello Stato*”, allegato al Rendiconto generale dello Stato che illustra le risultanze delle spese ambientali delle Amministrazioni centrali dello Stato ovvero le spese aventi per finalità la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali³⁰).

La sua rilevanza nell'attività di controllo

Il principio dello sviluppo sostenibile, per come declinato, orienta l'esercizio delle plurime funzioni della Corte dei conti, consentendo la verifica di effettiva compatibilità delle comunità energetiche con i principi.

Dal controllo preventivo di legittimità (art. 3, comma 1, legge n. 20 del 1994) a quello sulla gestione (art.

3, comma 4, legge n. 20 del 1994) a quello esercitato sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge n. 259 del 1958), non sembrano difettare i presupposti di una Corte testimone e garante della sostenibilità.

Del resto, la virata in senso “giurisdizionale” dei controlli³¹, all'esito della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e della “sostenibilità” del debito, ha reso più pervasiva la relativa funzione della Corte, la cui attività comporta la produzione *ipso iure* di precisi effetti giuridici sulle Amministrazioni controllate³².

Non difettano i momenti di confronto dialettico con le Amministrazioni, nel contesto di quel controllo sulla gestione, «anche in corso di esercizio»³³, che, nell'era del

³¹ Cfr. Colombini G. (2017), “La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive”, in *Rivista Corte dei Conti*, nn. 1-2, pp. 723 ss.

³² Sui poteri sanzionatori e repressivi che possono esplicarsi nei confronti degli enti territoriali controllati, Rivosecchi G. (2019), “I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, p. 740 ss. Di integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo ha, del resto, parlato Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18. Più in generale, sul controllo di legittimità-regolarità, Cfr. Capalbo F. (a cura di) (2018), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Editoriale Scientifica, Napoli.

³³ V. l'art. 3, comma 4, legge n. 20 del 1994 e l'art. 7, comma 7, decreto-legge n. 77 del 2021 («La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20»). Cfr. anche l'art. 22 decreto-legge n. 76 del 2020 («La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, a esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»), di cui si veda anche il dettato antecedente al decreto-legge n. 44 del 2023 («1. La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli inter-

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha dimostrato e dimostra la rilevanza del ruolo della Corte nella protezione degli interessi meta-individuali che ai beni comuni si correlano³⁴.

Il *performance audit* può garantire la virtuosità di un'azione amministrativa compatibile con i principi della transizione ecologica³⁵.

Lo stesso, al servizio dello Stato-comunità, promuove la corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità; si concreta in un raffronto *ex post* tra gli obiettivi da raggiungere e i risultati, in concreto, conseguiti; accompagna l'azione della p.a. nel suo farsi: alla dinamicità dell'attività dell'Amministrazione si correla un controllo «anche in corso di esercizio», come è quello delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 e dall'art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021.

Si atteggia a controllo di integrazione (più che di conformazione³⁶), che permette un monitoraggio – anche “*real time*”³⁷ – capace di innescare processi di autocorrezione.

Nulla sembra più idoneo, pertanto, alla verifica, in corso d'opera (e non solo a chiusura di esercizio) dell'a-

venti di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 2. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile». In tema, Cfr. Peta A. (2021), “I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante”, in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, a cura di A. Giordano, Giuffrè, Milano, p. 553.

³⁴ Per un recente esempio, cfr. C. conti, Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 15 marzo 2023, n. 8.

³⁵ Sui controlli della Corte dei conti in materia ambientale, Cfr. Ferroni M.V., Lumetti M.V. e Picozza E. (2016), “La tutela giurisdizionale dell'ambiente”, in E. Picozza E. (a cura di), *Nozioni fondamentali di diritto dell'ambiente*, Roma, 2016, p. 247.

³⁶ D'Auria G. (2003), “I controlli”, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, p. 1384.

³⁷ In linea con il *trend* internazionale (INTOSAI Development Initiative, Audit Service Sierra Leone (ASSL), General Auditing Commission of Liberia (GAC), African Organisation of French-speaking Supreme Audit Institutions (CREFIAP), *Accountability in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries*, aprile 2020, in www.intosaicbc.org).

derenza dell'azione pubblica agli obiettivi internazionali ed europei di sviluppo sostenibile.

Un nuovo scenario per la verifica del grado di sostenibilità lo dischiude l'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175 del 2016, che disciplina il controllo della Corte sugli atti deliberativi di costituzione di società e sugli acquisti di partecipazioni societarie³⁸.

Diversamente dal previgente schema della “pubblicità notizia”, il disposto, come novellato, conferisce – a onta della sua testuale formulazione – una funzione di controllo, pur peculiare³⁹, secondo il parametro di sostenibilità

³⁸ Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175/2016: «L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo». In tema, Cfr. Giordano A. (2022), “I controlli sulle società pubbliche dopo la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Il particolare della riforma nell'universale del sistema”, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, p. 1; Scognamiglio M. (2024), “L'articolo 5 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica nel diritto vivente”, in Giordano A. e Guarna Assanti E. (a cura di), *Diritto delle società pubbliche*, Pacini Editore, Pisa, p. 297.

³⁹ In termini, C. conti, Sez. riunite in sede di controllo, 3 novembre, 2022, n. 16: «Nel senso dell'attrazione alla funzione di controllo sembrano concorrere vari elementi. In primo luogo, può richiamarsi la rubrica dell'art. 12 della legge n. 118 del 2022 che ha introdotto la disciplina qui all'esame. Tale norma è intitolata “Modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica” e in tali termini si esprime anche la relazione illustrativa all'iniziale disegno di legge, esplicitando la *voluntas* del legislatore in questa direzione. In secondo luogo, in base alla novella normativa, il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'Amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), per la traduzione del quale nelle forme del diritto societario, tuttavia, la legge richiede il decorso di un predeterminato lasso temporale, sessanta giorni, funzionale all'esame da parte della Corte dei conti. La disciplina, introdotta dalla legge n. 118 del 2022, inoltre, va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche ex art. 20 TUSP (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria ex art. 24 TUSP). Peraltro, la verifica sugli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie era stata qualificata, in vigore dell'abrogato articolo 3, commi 27 e 28, della legge n. 244 del 2007, in termini di controllo (cfr., per esempio, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 44/2012/PRSE, n. 263/2011/PRSE e n. 830/2011/PRSE). Coerentemente la citata deliberazione di queste Se-

finanziaria e i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Gli orientamenti in materia di comunità energetiche

Le recenti delibere in tema di comunità energetiche inverano il principio di sostenibilità.

In sede di controllo *ex art. 5 TUSP*, la Corte ha vagliato la coerenza della forma giuridica adottata rispetto alle categorie unionali e interne di riferimento.

Con la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 77/2023⁴⁰, ha ritenuto inidonea la forma della società consortile *ex art. 2615-ter c.c.* siccome incompatibile con il carattere aperto e volontario della partecipazione alle comunità energetiche.

La società consortile è, invero, struttura a capitale fisso, potendo l'ingresso di nuovi soci avvenire soltanto con il trasferimento della partecipazione già in circolazione o con apposita delibera di aumento del capitale sociale; cosa limitativa del «principio della partecipazione aperta e volontaria»⁴¹.

Con altra deliberazione⁴², la Corte ha evidenziato la necessità di un «attento monitoraggio dell'operazione societaria affinché mantenga nel tempo i presuppo-

zioni riunite in sede di controllo n. 1/SSRRCO/AUD/22, ai paragrafi 3.3 e 3.4, aveva ricondotto la funzione nell'ambito dell'attività di controllo. In questa sede, tuttavia, non può essere trascurato che l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale «parere» ha conferito una fisionomia atipica a una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. Tale qualificazione dell'esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest'ultimo (diversamente, quindi, da quanto sarebbe accaduto in caso di richiamo agli schemi tipici del controllo preventivo di legittimità o al controllo successivo con effetti interdittivi). Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (sessanta giorni), con facoltà, in difetto, per l'Amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, ove il parere della Corte dei conti sia «in tutto o in parte negativo», l'Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata («analitica»), evidenziando le puntuali ragioni che l'abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione. In conclusione, la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti».

⁴⁰ C. conti, Sez. regionale di controllo per la Toscana, 30 marzo 2023, n. 77.

⁴¹ C. conti, Sez. regionale di controllo per la Toscana, n. 77/2023, cit.

⁴² C. conti, Sez. regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, 23 maggio 2023, n. 52.

sti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

In sede di controllo sulla gestione, la Corte ha deliberato l'adeguatezza delle risorse umane tese all'attuazione dell'investimento PNRR sulle comunità energetiche e la razionalità economica delle stesse misure incentivanti, così scrutinando altre complementari facce del poliedro della sostenibilità.

Con la deliberazione n. 55/2023⁴³, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha dato atto del mutato finanziamento PNRR, originariamente consistente in prestiti a tasso zero, a copertura fino al 100 per cento dei costi ammissibili per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, accoppiati a sistemi di stoccaggio dell'energia.

La trasformazione della misura in contributo in conto capitale, a fondo perduto, fino al 40 per cento dei costi ammissibili ha arginato il rischio di sovracompensazioni.

Ha, quindi, rimarcato le criticità in punto di risorse umane, rilevando l'insufficienza delle stabilizzazioni gemmate dall'art. 4 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 e l'inadeguatezza dei corsi di formazione *in fieri*⁴⁴.

La successiva deliberazione n. 35/2024⁴⁵ ha consentito alla Sezione di nuovamente soffermarsi sulle risorse umane; nel rilevare un *trend* di potenziale miglioramento nella dotazione di personale, ha evidenziato la situazione di «grave carenza di professionalità» a fronte dell'elevata componente tecnologica della materia.

Se la sostenibilità presuppone la realizzazione di obiettivi di inclusione sociale e promozione ambientale, con un oculato dispendio di risorse economiche, non sono accettabili comunità energetiche che ostino alla piena partecipazione degli utenti o diano spazio a interessi particolari di questo o quel partecipante; come non sono accettabili *Communities* che beneficino di risorse economiche ingiustificate.

Neppure può ammettersi che Amministrazioni pubbliche partecipino a comunità energetiche in difetto dei presupposti, o che lo facciano in spregio ai canoni di sostenibilità finanziaria.

⁴³ C. conti, Sez. centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 20 luglio 2023, n. 55.

⁴⁴ È, in merito, significativo il confronto con l'esperienza giuridica spagnola, ove una quota delle risorse del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* è destinata a finanziare il c.d. *Ecosistema de Apoyo*, nel cui contesto spiccano le *Oficinas de Transformación Comunitaria*, spazi fisici o virtuali in cui svolgere corsi di formazione o incontri di informazione/sensibilizzazione in materia.

⁴⁵ C. conti, Sez. centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 12 febbraio 2024, n. 35.

Il razionale impiego delle risorse disponibili, il principio di massima partecipazione e, in definitiva, il tasso di democrazia energetica delle comunità trascolorano in assenza di un sistema coerente di controlli.

Gli ampi spazi della norma primaria, che sembra consentire checcnessia comunità, non adottando scelte preferenziali per l'una o l'altra forma giuridica⁴⁶, vanno colmati dagli Organi di controllo, custodi dello sviluppo sostenibile; perché le iniziative emulative di pochi non segnino battute di arresto su quel percorso di transizione ecologica che, con il coraggio della responsabilità⁴⁷, siamo chiamati a intraprendere.

⁴⁶ In tema, cfr. Favilli C. (2023), "Transizione ecologica e auto-consumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche", cit., p. 385.

⁴⁷ Cfr. Jonas H. (1990), *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1° ed. 1979.

Il sistema dei domini collettivi e il legislatore “episodico” del PNRR

di Nicola Corbo¹

Premessa (anche terminologica)

L’oggetto di questo breve saggio è l’analisi di alcune disposizioni in materia di usi civici (come recitano talune di esse) ma meglio è dirsi, in materia di domini collettivi, promulgate fra il 2022 e il 2024: lo scopo a questo fine è di verificare se e in quale misura esse sono sintoniche con la “nuova vita” di questo antico istituto.

Rispetto l’ampia cultura giuridica maturata a partire dalla seconda metà del Novecento per opera tanto della giurisprudenza quanto della dottrina, che ha definito il contenuto del complesso di situazioni giuridiche che sono di fatto ricomprese nel sintagma “usi civici”, sebbene costituisca un presupposto necessario, resta – per dir così – sullo sfondo e dunque non sarà citata se non nei limiti dello stretto necessario.

Del resto, autori di valore hanno tratteggiato con grande profondità di pensiero la singolarità dell’Istituto, e il suo porsi a mezza via fra il diritto pubblico e il diritto privato (tanto da essere cultori alcuni dell’una², alcuni dell’altra disciplina³), sicché sarebbe ben difficile aggiungere qualcosa di nuovo a quelle così sapienti analisi.

¹ Professore ordinario di Diritto Privato. Università della Tuscia di Viterbo, Dipartimento di scienze giuridiche, sociali e pedagogiche.

² Di grande importanza, seppure appartenenti a epoche storiche ben distinte, i due volumi dedicati agli usi civici nell’ambito del Trattato Cicu Messineo e cioè dapprima, Trifone R. (1963), “Gli usi civici”, in Cicu A. e Messineo F. (a cura di), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Giuffrè, Milano; e poi Marinelli F. (2013), “Gli usi civici”, in Cicu A. e Messineo F. (a cura di), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, 3° ed., Giuffrè, Milano. Di rilievo altresì Germanò A. (1993), “Usi civici”, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, vol. XIX, Utet, Torino, pp. 538 ss.; Palermo A. (2010), “Usi civici”, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, Utet, Torino; Marinelli F. (2017), voce “Assetti fondiari collettivi”, in *Enciclopedia di Diritto. Annali*, vol. X. A Marinelli il merito di aver poi raccolto gli studi di G. Cervati: Marinelli F. e Politi F. (a cura di) (2013), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L’Una – University press, L’Aquila.

³ Sul versante del diritto amministrativo, fondamentali a loro volta gli studi di Cerulli Irelli: Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica*

Infine, una precisazione terminologica. Pur condividendo il diverso contenuto delle espressioni “uso civico” e “domini collettivi”, poiché esse sono spesso utilizzate indifferentemente dal legislatore, altrettanto sarà fatto nel corpo del presente studio.

La nuova funzione di “custodia” degli usi civici

Fermo quanto premesso, ai fini dell’analisi che ci si propone di svolgere, appare utile ripercorrere qualche passaggio della più recente evoluzione dell’Istituto.

In particolare, è necessario ricordare come il profondo ripensamento dell’uso civico e del dominio collettivo, che li ha poi consegnati all’attualità nella *forma juris* che conosciamo, ha preso avvio all’incirca dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, a partire da un generale ripensamento della proprietà collettiva⁴ (locuzione

e diritti collettivi, Cedam, Padova; Cerulli Irelli V. (2016), “‘Apprendere per laudo’. Saggio sulla proprietà collettiva”, in *Quaderni Fiorentini*, Giuffrè, Milano. Oltre ovviamente ad ampia produzione intermedia: Fulciniti L. (2000), *I beni d’uso civico*, II ed., Cedam, Padova; Petronio U. (1992), voce “Usi civici”, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, p. 930; Lorzio M.A. (1996), voce “Gli usi civici”, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma.

⁴ Ricorda Marinelli F. (2019), “La corte Costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi”, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, p. 1303, che un ruolo fondamentale nel ripensamento della proprietà collettiva e dunque anche degli usi civici e dei domini collettivi, è stato assolto da P. Grossi, il quale «in un primo tempo ha saputo guidare sia sotto il profilo storico, sia sotto il profilo giuridico, sia sotto il profilo culturale l’evoluzione della dottrina», in un secondo momento, da giudice e quindi da Presidente della Corte Costituzionale, ha saputo «difendere i principi fondamentali della materia da coloro che volevano indebolire i valori su cui si appoggia l’insieme delle realtà civiche, favorendo scelte economiche e giuridiche poco meditate, ancorate a una visione che si vuole “moderna” della realtà e che al contrario è soltanto iperliberista». Per lo sviluppo del pensiero di questo illustre autore si invia a Grossi P. (1977), “Un altro modo di possedere”. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano.

utilizzata *de facto* in modo riassuntivo anche dei domini collettivi).

Invero, se ancora negli anni Settanta, allorché si faceva riferimento agli “usi civici”, il pensiero correva a pratiche ormai desuete, espressione di un non più esistente mondo contadino o montano, e quindi a delle “vestigia giuridiche” destinate in tempi più o meno rapidi, a essere definitivamente espunte persino dal lessico corrente, invece, quando oggidi si discorre di domini collettivi è ben chiaro il riferimento a un nuovo sistema di protezione e tutele che ha diversamente declinato, rispetto al passato, l’interesse collettivo.

Nei dovuti termini sintetici, si può dire che pur continuandosi a discorrere di proprietà collettive, la funzionalizzazione dell’assetto dominicale all’interesse comune (e torna qui utile ricordare come i domini collettivi siano stati a lungo “punto di crisi” rispetto alla teoria generale della proprietà privata⁵), non esprime più, o non solo, o non prevalentemente, l’attribuzione ai componenti di una certa comunità, di particolari prerogative rispetto a certi beni, bensì l’effetto conservativo spiegato su quei beni dai vari vincoli (di inalienabilità, di indisponibilità, di imprescrittibilità) che li caratterizzano.

Come efficacemente osservato, il risultato di questa evoluzione è che le medesime comunità che in precedenza erano titolari di prerogative, oggi appaiono piuttosto destinatarie di veri e propri doveri di custodia, nell’interesse generale, dei beni rientranti nella loro competenza⁶.

L’interesse generale alla conservazione degli usi civici

Il punto di svolta dell’evoluzione della materia può essere individuato in due disposizioni, di diverso tenore, ma concorrenti alla rielaborazione dell’istituto.

La prima è il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che, trasferendo alle Regioni tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici, se da un lato ha fatto venir meno la singolarità del Commissario Amministratore/Giudice, quale delineato dalla L. 1766/1927, dall’altro ha determinato il consolidamento di una indubbia peculiarità rispetto al nostro sistema giurisdizionale, trattandosi dell’uni-

co esempio, per quanto consta, in cui la funzione giurisdizionale è deputata al sindacato di un solo e determinato interesse (pur rivelatosi cangiante nel tempo), e cioè quello espresso dalla categoria degli usi civici e dei domini collettivi nella sua evoluzione diacronica⁷.

La seconda disposizione che ha concorso al “rimodellamento” è stata l’art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431⁸, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico generalizzato le zone gravate da usi civici⁹, con ciò segnando un significativo distacco rispetto alla tradizione, che vedeva nella proprietà collettiva, come accennato, in via prevalente un mezzo per sovvenire a esigenze determinate di una certa collettività locale¹⁰, laddove la funzione conservativa, benché già esistente, era diretta a perpetuare nelle generazioni l’esercizio del diritto¹¹.

La rilevanza di questo duplice passaggio è stata ben colta, oltre che dalla dottrina e dalla giurisprudenza di legittimità¹², dalla Corte Costituzionale che l’ha accorta-

⁷ In proposito, vedi oltre, note 12 e 13.

⁸ Il vincolo è stato confermato prima dal d.lgs. 490/1999 (art. 146) e poi dal d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). In particolare, quest’ultimo, all’art. 142, lett. h), annovera tra i beni «comunque di interesse paesaggistico [...] le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» che per questa ragione sono assoggettate ex art. 134 alla disciplina di tutela e valorizzazione della Parte Terza del Codice.

⁹ La Legge Galasso ha costituito un significativo punto di svolta nella tutela dei beni di interesse paesaggistico e culturale passando da una tutela “singola”, cioè, riferita a beni determinati, a una forma di tutela “generalizzata”. La Corte Costituzionale ha sottolineato come questa impostazione sia conforme all’art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell’ordinamento, assume il valore paesaggistico come primario, cioè come «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (così C. cost., 27 giugno 1986 n. 151, in *Foro amministrativo*, 1987, 3 che richiama anche Corte Cost. n. 94/1985 e 359/1985).

¹⁰ È peraltro doveroso riconoscere che questa “nuova funzione” è in qualche modo il “portato” della categoria, così evolutasi nel corso del tempo, avendo concorso, con i limiti consentanei alla sua esistenza, alla creazione e conservazione del paesaggio quale oggi è: si veda in tal senso Lorizio M.A. (1998), “Demani civici: nuovi modelli di gestione”, in *Giustizia civile*, 6, p. 1515.

¹¹ Utilizzano l’espressione “multiformità teleologica funzionale” Simonati A. (2015), *Intervento al Convegno Annodare i fili delle discipline e cogliere l’intima complessità degli assetti fondiari collettivi*, Trento, 26-27 novembre 2015; Mari G. (2019), “I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della corte costituzionale”, in *Rivista Giuridica*, fasc. 6, pp. 489 ss.

¹² Cfr. Cass., Sez. III, 28 settembre 2011 n. 19792, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, la quale osserva che la proprietà conservativa si amplia, tanto da ravvisarsi una «tendenziale mutazione funzionale, all’uso civico essendo cioè riconosciuta una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile anche [...] alla conservazione del bene ambiente e per di più per ciò stesso non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell’immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati”.

⁵ Per alcuni richiami, vedi oltre, note 37, 38 e 39.

⁶ Osserva Agrifoglio G. (2023), “Fossili giuridici viventi. Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460”, in *Europa e Diritto Privato*, fasc. 2, p. 413, che con la 168/2017 le “collettività proprietarie” sono considerate alla stregua di “custodi” che, pur potendo sfruttare il bene, debbono farlo in maniera compatibile con la sua conservazione in vista del soddisfacimento degli interessi delle generazioni future.

mente posta in luce in alcune sue decisioni dei trascorsi anni Novanta, strumentalmente alla soluzione o prospettazione di dubbi di costituzionalità riferiti ai meccanismi di tutela degli interessi sottesi all'uso civico e al demanio collettivo.

Detto duplice passaggio normativo ha costituito – come detto – presupposto per l'affermazione della necessaria attribuzione del potere d'impulso processuale a un organo “terzo”¹³.

La legittimazione processuale del Commissario agli Usi civici, è stata infatti confermata dalla Corte Costituzionale, in significativa opposizione con la interpretazione restrittiva che era stata prescelta *medio tempore* dalla Corte di Cassazione¹⁴, e ancora la Corte ha ribadito la sua posizione a seguito di successivi ulteriori dubbi di legittimità costituzionale del potere d'impulso del Commissario, benché sollevati al massimo livello giurisdizionale ordinario¹⁵.

¹³ Si veda Corte Cost., 1° aprile 1993, n. 133, in *Giustizia Civile*, 1993, I, 1736 e in *Foro it.*, 1993, I, c. 2126. Il dubbio di costituzionalità riguardava il potere dei commissari degli usi civici di promuovere i giudizi anche di ufficio. La Corte osservò che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 29 della L. 1766/1927, avrebbe “ri-versato il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni” a fronte di una esigenza di tutela che richiedeva necessariamente l'intervento di un soggetto terzo. Da ciò il dubbio “se la deroga al principio della domanda, che garantisce l'imparzialità e l'oggettività del giudizio, sia tuttora razionalmente giustificabile oppure, venuta meno la giustificazione legata all'originaria coesistenza in capo al commissario delle funzioni amministrative e delle funzioni giurisdizionali, il potere di impulso ufficioso debba essere attribuito a un organo di giustizia diverso, e precisamente al pubblico ministero giusta il modello normalmente seguito dalla legge quando nell'oggetto di una controversia è coinvolto, insieme con l'interesse privato, un interesse pubblico generale (cfr. artt. 117, 119, 125, 848, 2098 cod.civ.; art. 78 r.d. n. 1127 del 1939; art. 59 r.d. n. 929 del 1942, ecc.).

¹⁴ La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con sentenza 28 gennaio 1994, n. 858, aveva proposto una revisione interpretativa dell'art. 29 della L. 1766/1927 e sul presupposto che la giurisdizione officiosa del commissario fosse di natura esclusivamente incidentale, in quanto connessa dall'esercizio delle funzioni amministrative”, aveva concluso che con il trasferimento di dette funzioni alle Regioni, il potere del Commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione era venuto meno, restando ormai assegnato alla Regione. Con la sentenza 20 febbraio 1995, n. 46, (C. cass., SS. UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di Marinelli F. (1995), “Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore”, in *Giustizia civile*, I, p. 865) la Corte dichiarò la incostituzionalità dell'art. 29 della L. 1766/1927 come interpretato dalle Sezioni Unite, in quanto assegnava alla norma un “portato normativo” tale da impedire ad alcun organo statale ad agire in via preventiva davanti al commissario per la tutela dell'interesse della collettività generale, lasciando allo Stato solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale prevista dall'art. 18, commi 3 e 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349.

¹⁵ Ci si riferisce a SS.UU. 13 giugno 2013, n. 14903 con la quale la Corte aveva rinvenuto nella nuova formulazione dell'art. 111 Cost,

Alla base di questo indirizzo, si pone la constatazione dell'interesse generale rispetto agli usi civici e soprattutto ai domini collettivi, anche oppositivo rispetto alle spinte localistiche, sia regionali che comunali¹⁶.

Il centralismo normativo degli usi civici

È venuta così emergendo una nuova “funzione” del dominio collettivo che ne ha spostato e ne sposta l'attenzione, in un certo senso, dal piano dinamico (il dominio collettivo quale strumento per il soddisfacimento di bisogni di una determinata comunità), al piano statico (il dominio collettivo quale strumento di interesse generale per la conservazione del territorio e del paesaggio).

In corrispondenza con questa evoluzione, e si potrebbe anche dire quale sua logica conseguenza, la regolazione della materia si è progressivamente orientata in senso “centralistico” sul presupposto che la tutela di un interesse che sempre più si connota in termini generali, non può essere riservata all'iniziativa delle amministrazioni locali¹⁷, a maggior ragione una volta che sia stato costituito

una più marcata definizione di terzietà del giudice, tanto da ritenere per questa ormai incostituzionale il potere d'impulso d'ufficio del Commissario, cui ha fatto però seguito la sentenza Corte cost. 11 febbraio 2014, n. 21 che ha confermato la soluzione già adottata. Si veda anche Corte Cost., 03/04/1996, n. 103

¹⁶ Cfr. Corte Cost. 46/1995, nella quale si afferma che la nuova visione dell'ambiente e del paesaggio definiti dalla L. 431/1985 «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” (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394). Interesse facente capo allo Stato, e inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni».

¹⁷ In tal senso, espressamente, la L. 168/2017, art. 2, intitolato “competenze dello Stato” stabilisce che «la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento» in relazione alle loro caratteristiche e funzioni (co. 1), ma aggiunge che «la Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento» (co. 2). La relazione illustrativa alla legge indica tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore statale “garantire che le leggi che le regioni intendano eventualmente emanare sugli assetti collettivi non possano disconoscere l'idea e i valori della proprietà collettiva”. Dunque, la legge presuppone la competenza legislativa statale in materia, sebbene non dichiara se essa trovi fondamento nell'appartenenza della materia all'ordinamento civile o alla tutela dell'ambiente. Il punto è però stato affrontato dalla Corte Costituzionale: cfr. C. cost, 24 aprile 2020, n. 71, nota di Giampaolino A.M. (2020), “Natura dinamica della tutela della ‘comproprietà intergenerazionale’ negli assetti fondiari”, in *Giurisprudenza Italiana*, 12, p. 2673, che ha dichiarato la incostituzionalità della L. R. Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (che prevedeva la cessazione degli usi civici che insistono sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale) per avere in-

l'indissolubile legame con la tutela del paesaggio di cui si è detto¹⁸.

Sotto questo profilo, la difesa da parte della Corte Costituzionale, delle prerogative di azione del Commissario agli Usi civici, si pone in diretta corrispondenza con la particolare forza della situazione giuridica, caratterizzata come noto, dalla inestinguibilità (che non è solo imprescrittibilità, ma anche inusucapibilità dei beni che fanno parte dei domini collettivi), oltre che dalla indisponibilità e inalienabilità, sicché la presenza di un organo terzo risponde alla esigenza di evitare quiescenze o inazioni che sebbene non comprimano astrattamente la situazione, certamente potrebbero pregiudicarla, a maggior ragione nella prospettiva della sua nuova funzione collettiva.

La L. 168/2017

L'indirizzo consolidatosi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale a partire dagli anni Novanta, ha trovato emersione nella L. 20 novembre 2017 n. 168¹⁹ che all'articolo 1, intitolato "riconoscimento dei domini collettivi", li considera quali «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie»²⁰ e dunque quali entità dotate di uno *status* particolare²¹.

Non altrimenti che per questo *status* speciale, si potrebbe spiegare il seguito della disposizione laddove pre-

vaso la materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

¹⁸ Corte cost., 24 luglio 2012 n. 207, in *Giur. cost.*, 2012, 3017; Id., 23 marzo 2012 n. 66, ivi, 871; 29 maggio 2009 n. 164, ivi, 2009, 1837 ha qualificato la L. Galasso come norma di grande riforma economico-sociale, in quanto tale in grado di imporsi anche alle Regioni a statuto speciale che pur abbiano competenza primaria in tema di usi civici e in tema di tutela del paesaggio.

¹⁹ Per un efficace sintesi del rapporto fra la L. 169/2017 e il passato, si veda Marinelli F. (2022), "Dimensioni della proprietà Collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, p. 665.

²⁰ Nervi P. (2018), "I domini collettivi nella condizione neomoderna", in *Diritto Agroalimentare*, p. 621, il quale osserva come "dobbiamo riconoscere che la legge n. 168 del 20 novembre 2017 adottando il termine 'ordinamento' colloca definitivamente i domini collettivi in una situazione politico-giuridica diversa da quella della legge n. 1766/1927". In senso pienamente positivo rispetto alla nuova disciplina dei domini collettivi, Cervale M.C. (2018), "Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi", in *Rassegna di diritto civile*, pp. 1159-1183; Germanò A. (2018), voce "Domini collettivi", in *Digesto Civ., XI Aggiornamento*, Torino, 2018, *ad vocem*.

²¹ Albanese R.A. (2024), "Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà", in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, p. 1289 qualifica "epocale" il riconoscimento degli assetti fondiari oggetto della L. 168/2017.

cisa che si tratta di "ordinamento"²² soggetto alla Costituzione, ma dotato di capacità "di autonormazione" e "di gestione del patrimonio naturale economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva", caratterizzato dalla esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni e insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su beni che il comune amministra o che la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva.

La funzione di godimento, pur restando centrale sotto il profilo descrittivo²³, degrada così anche normativamente da contenuto principale, a criterio di riconoscimento iniziale del dominio collettivo, la cui funzione si attualizza e indirizza ben oltre, abbracciando la gestione del patrimonio naturale, economico e culturale espresso dalla "base territoriale".

Il mutamento di prospettiva emerge efficacemente nell'art. 2 della L. 168/2017 che elenca le ragioni di tutela dei beni di "collettivo godimento", ritenendoli «strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale», nonché «componenti stabili del sistema ambientale e strutture eco paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale» (per citare solo i più significativi)²⁴.

²² La particolarità dello status viene intesa dalla Corte di Cassazione come soggezione dei domini collettivi, "solo alla Costituzione": si veda in tal senso Cass. civ., Sez. II, Sentenza, 10/10/2018, n. 24978 (rv. 651754-01) che predica tale condizione relativamente alle comunelle (o vicinie o vicinanze) dell'altopiano carsico-triestino (formazioni sociali alle quali partecipano, su base gentilizia o per cooptazione, esclusivamente coloro che abitano e coltivano un determinato insieme di terre in forma diretta, promiscua e solidale in virtù di regole consuetudinarie o di antichi statuti". La sentenza riguardante un caso del tutto particolare, in cui il Commissario agli usi civici di Trieste aveva *illo tempore* accertato l'esistenza di diritti di suo civico su alcuni terreni appartenenti alla a Comunella Ius-Vicinia Srenija-Opicina Opcone, si conclude con l'affermazione della originaria non soggezione dei domini collettivi agli usi civici. È interessante, in particolare, un passaggio logico della sentenza, nella quale si afferma che la L. 1766/1927 aveva "appannato la differenza fra usi civici e domini collettivi", che invece è stata riaffermata dalla L. 168/2017. Ci si può allora interrogare se, in tal modo, la L. 168/2017 non venga ad assumere la natura di legge costituzionalmente necessaria, in quanto volta alla regolazione di un fenomeno che trova il suo fondamento nella costituzione, pur non essendo (ovviamente) da quest'ultima in alcun modo disciplinato.

²³ Cfr. art. 2, co. 3: il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza per «avere normalmente, e non eccezionalmente, a oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso» e per «essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo».

²⁴ Pagliari G. (2019), "'Prime note' sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ('norme in materia di domini collettivi')", in *Il diritto dell'economia*, pp. 11 ss, evidenzia che questa conformazione «risulta conse-

Si è così molto distanti dalla originaria consistenza dell'uso civico, organico a esigenze localistiche e anzi, le comunità locali finiscono con l'assumere esse stesse (come detto) una funzione quasi "servente" di un interesse generale: "custodi" di valori che interessano l'intera collettività nazionale, e concorrono a definirne l'essenza, che non esponenti di interessi particolari, seppur collettivi²⁵.

Ricchezza delle tematiche potenziali e precisazione dell'oggetto dell'indagine

Questi pochi tratti, indicano la ricchezza delle riflessioni che possono essere intessute a partire dall'attuale quadro normativo, dottrinario e giurisprudenziale sui domini collettivi, coinvolgendo varie branche del sapere giuridico.

Si pensi alla questione del rapporto fra Stato Centrale e Regioni o al significato e alle conseguenze del manifesto riconoscimento di "ordinamenti naturali" preesistenti a livello costituzionale, che riguarda più da vicino il diritto Costituzionale; oppure ai problemi legati alla urbanizzazione di aree oggetto di domini collettivi, che appartengono più a un di presso all'area del diritto amministrativo; oppure ancora alle questioni connesse alla circolazione dei beni gravati da uso civico, o alla loro espropriazione che invece riguardano specialmente il diritto privato²⁶.

Ma rispetto a questa potenziale ricchezza di interessi e questioni, nella sede corrente, si intende invece soffermare l'attenzione su tre interventi normativi, quasi tutti successivi alla entrata in vigore della 168/2017, allo sco-

po verificare se e in quale misura essi siano coerenti con l'impianto generale emerso dal ricco dibattito teorico e pratico cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti.

La novella della L. 168/2017: i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater dell'art. 3

A poca distanza dalla sua entrata in vigore, la L. 168/2017 è stata novellata dall'art. 63-bis del DL 77/2021, convertito in L. 108/2021.

Detta norma ha aggiunto all'articolo 3 della L. 168/2017 i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater che hanno affrontato un problema antico, con il quale la giurisprudenza si era sovente confrontata e rispetto al quale vi erano stati vari tentativi di normazione regionale, puntualmente seguiti da sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale per difetto di competenza normativa secondaria²⁷.

Il tema, in particolare, era ed è quello degli insediamenti urbani su terreni oggetto di uso civico: l'assenza di un catasto degli usi civici e dei domini collettivi, unitamente a una non sempre piena consapevolezza degli amministratori locali sulla portata conformativa del vincolo, ha generato la urbanizzazione (talvolta dunque in buona fede, talaltra invece in mala fede), di ampie aree soggette a dominio collettivo o a uso civico.

La già rammentata per certi versi "straordinaria" forza del dominio collettivo, ha però determinato, per iniziativa dei commissari, specie di alcune regioni, l'assunzione di iniziative giudiziarie che hanno innescato significativi contenziosi, tendenti anche alla rimozione dei manufatti "abusivi" o alla loro acquisizione all'ente pubblico, mettendo in luce un tratto importantissimo e cioè la insanabilità delle situazioni determinatesi per effetto delle con-

guenziale con le origini e la storia delle proprietà collettive e degli usi civici, che hanno avuto la funzione di garantire beni essenziali per l'esistenza dell'uomo [...] attraverso una condivisione del bisogno e degli strumenti per il suo soddisfacimento così forte da elidere ogni elemento di individualismo, eliminando la soggettività del diritto di proprietà nel contesto di un diritto di proprietà che: a) nega financo quote individuali e facoltà di cessione; b) che è collettivo, ma non frutto di comunione o di condominio; c) che è preclusivo di ogni parcelizzazione anche pro indiviso; d) è addirittura caratterizzato da un regime, del tutto eccezionale, di comproprietà intergenerazionale».

²⁵ Agrifoglio G. (2023), "Fossili giuridici viventi...", cit.

²⁶ Marinelli F. (2018), "Dagli usi civici ai domini collettivi", in *Giustizia civile*, p. 1039; Marinelli F. (2018), "Dagli usi civici ai domini collettivi. I principi fondamentali in materia e la commissione feudale napoletana", in Mangone F., Mari G. e Roller F. (a cura di), *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 33; Di Genio G. (2018), "Prime notazioni critiche, in itinere, sulla l. n. 168 del 2017 sui domini collettivi", in Mangone F., Mari G. e Roller F. (a cura di), *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, cit.

²⁷ Fra le più recenti decisioni in argomento si vedano Corte Cost., 18 luglio 2014, n. 210 (che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, L.R. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, nella parte in cui non prevedeva la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, e dunque per difetto di competenza in materia di usi civici e paesaggio; Corte Cost. 11 maggio 2017, n. 103 che dichiara la illegittimità costituzionale della L.R. Sardegna 11 aprile 2016, n. 5 laddove incide sulle norme in materia di sclassificazione degli usi civici consentendo una sanatoria di edificazioni realizzate su domini collettivi; Corte Cost. 31 maggio 2018, n. 113 che dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 8, L.R. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (come modificato dall'art. 8, L.R. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6), in quanto prevede *de facto* una sdemanializzazione dei beni collettivi in contrasto con la normativa statale in materia. Per un esame della giurisprudenza costituzionale in materia, Gerbo F. (1815), "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 luglio 2021", in *Giurisprudenza italiana*, 8-9, p. 1815.

dotte volative dei diritti di uso civico, o domini collettivi che dir si voglia, quanto meno a normativa immutata.

È in questo contesto che si è inserito il comma 8-*bis* della L. 168/2017, introdotto con la citata L. 108/2021 (di conversione del DL 77/2021) in forza del quale, ove vi sia stata una irreversibile perdita della conformazione fisica o della destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione, e ciò sia avvenuto per opere eseguite prima della L. 431/1985, assentite dai Comuni, conformi ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica e in presenza e conformità di autorizzazione paesistica, ove necessaria, è possibile far luogo a trasferimenti e permuta dei diritti gravanti sui beni irreversibilmente trasformati, su altri terreni.

Il successivo comma 8-*ter* precisa che ciò deve avvenire su “terreni di superficie e valore ambientale equivalenti, che appartengono al patrimonio indisponibile del comune, della regione o della provincia a statuto speciale interessata, con conseguente demanializzazione dei nuovi terreni e sdemanializzazione dei precedenti”²⁸.

Il cuore della disposizione, ovviamente, è costituito dalla regola della doppia equivalenza, fisica (eguale estensione) e valoriale (eguale valore ambientale)²⁹.

²⁸ La norma viene dunque a regolare una sorta di sanatoria relativa però ai domini collettivi in senso proprio. Infatti, gli insediamenti cesseranno di essere connotati da un profilo di irregolarità ed acquisteranno anche tutte le loro caratteristiche, ivi inclusa la libera trasferibilità. Si ricorda che relativamente agli immobili edificati su terreni privati gravati da uso civico in senso proprio, cioè su terreni privati, le varie norme in materia di condono erano invece già intervenute. In particolare, l'art. 32 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, intitolato “aree sottoposte a vincolo”, sebbene nella sua formulazione originaria non prevedesse la sanabilità delle edificazioni su aree private gravate da uso civico, venne modificata dal D.L. 12 gennaio 1988, n. 2 convertito nella L. 13 marzo 1988, n. 68, che ne consentì la sanabilità condizionandola alla concomitanza di due condizioni e cioè che fosse stato acquisito il parere favorevole dell'autorità preposta a vigilare sul vincolo paesaggistico e che fosse stata completata ai sensi della l. n. 1766/1927 la liquidazione dell'uso civico secondo la procedura di alienazione. Per quanto riguarda le successive disposizioni, mentre per il secondo condono la L. 23 dicembre 1994, n. 724 non incise significativamente sulla normativa precedente (cfr. art. 39), e quindi veniva mantenuta la procedura ora descritta, il terzo condono (D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella L. 24 novembre 2003, n. 326) (art. 4, 125° comma, L. 24 dicembre 2003, n. 350) ha escluso la sanabilità delle opere insistenti su terreni gravati da uso civico.

²⁹ Nunziata M. (2022), “Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi”, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, p. 37. L'autore ritiene che l'intervento normativo sia troppo timido e ne individua alcune criticità rappresentate dal meccanismo di trasferimenti e permuta, peraltro non operante come strumento generale a disposizione degli enti locali per modificare le destinazioni d'uso dei domini collettivi, e dalla conservazione del vincolo paesaggistico sui terreni liberati dall'uso civico e dal fatto che la norma non consenta un ricorso a regime del sistema di liberazione dei terreni dall'uso civico.

(Segue) Il criterio della “equivalenza fisica” nei trasferimenti e permuta

Per quanto riguarda la prima equivalenza, quella fisica, è chiaro che il legislatore ha inteso realizzare un modello di “conservazione” del dominio collettivo.

Invero, sebbene sarebbe stato possibile scegliere percorsi alternativi, come ad esempio una regola eccezionale di mutamento di destinazione d'uso (sulla quale si veda anche oltre), oppure un pagamento a carico dei soggetti interessati alla regolarizzazione urbanistica, o da parte dello stesso ente pubblico, in entrambi i casi con vincolo di destinazione del ricavato agli interessi della collettività di riferimento, il legislatore ha optato per un modello di tendenziale invarianza dei fatti accaduti rispetto alla consistenza complessiva del dominio collettivo, che verrebbe dunque conservato nella sua consistenza quantitativa originaria.

Questo risultato può essere ottenuto sia attraverso una permuta, operazione che è “a saldo zero” per l'Ente locale interessato, il cui patrimonio si arricchisce dei nuovi beni ceduti dal privato; sia attraverso un “trasferimento”, che invece comporta l'apposizione del medesimo vincolo (di uso civico e paesistico) che incideva sui terreni “liberati” e dunque non è a saldo zero perché la traslazione ha luogo su un bene che si trova già nel patrimonio dell'Ente, con apposizione su altri beni propri dei vincoli di indisponibilità conseguenti alla natura dell'uso civico.

A parte ciò, tuttavia, è interessante osservare che il criterio di equivalenza fra i terreni irreversibilmente trasformati e quelli oggetto di permuta o trasferimento del diritto di uso civico, non prende neppure in considerazione il profilo della “funzione” originaria del bene, ovvero quale fosse l'oggetto dell'uso civico.

Infatti, la duplice condizione prevista dalla norma (equivalenza fisica ed equivalenza valoriale) prescinde del tutto dal contenuto del diritto collettivo, non essendo prevista anche una equivalenza “funzionale”.

È chiaro, in ogni caso, che le operazioni di “sistemazione” ai sensi dei commi 8-*bis*/8-*quater* della L. 161/2017 richiederanno attività procedurali complesse che riguarderanno in primo luogo l'accertamento della sussistenza dei presupposti per la “liberazione” dei terreni, e in secondo luogo, ma non con minore rilevanza sostanziale, la individuazione di beni idonei a “ricevere” il vincolo.

(Segue) Il criterio della equivalenza “valoriale” nei trasferimenti e permuta

Dei due criteri indicati, se quello relativo alla corrispondenza fra le superfici non pone problemi particolarmente significativi, non altrettanto è a dirsi per il secondo, relativo alla così detta “equivalenza valoriale o ambientale” che dir si voglia.

La questione non sta tanto nel richiamo alla nozione di “ambiente” che è entrata a far parte ormai da molti anni del lessico del giurista, quanto piuttosto nella evocazione del “valore ambientale” quale metro di parametrizzazione della idoneità del nuovo sito a soddisfare la condizione di trasferimento o permuta.

È, questa, una locuzione che viene normalmente utilizzata in relazione a regole di tutela, e cioè quando norme proibitive o precettive stabiliscono divieti o prevedono condotte finalizzate alla conservazione di un determinato “valore ambientale” già riconosciuto e invero in una situazione che si intende ripristinare o conservare (si pensi, ad esempio, alle norme in materia di danno ambientale³⁰, ma numerose sono le disposizioni di legge che utilizzano questa locuzione nel senso ripristinatorio³¹).

È quindi la prima volta, a quanto consta, che una disposizione di legge (e cioè la L. 186/2017, come novellata) prende in considerazione il “valore ambientale” in termini “positivi” e cioè non di assetto da ripristinare, ma di assetto in grado di esprimere una funzione equivalente, ma non necessariamente identica, a un altro assetto, non più esistente.

Certo, se la disposizione avesse previsto, puramente e semplicemente, la possibilità di permuta o traslazione su beni di “identico” valore ambientale, l’ampiezza della discrezionalità sarebbe stata decisamente circoscritta imponendo che i terreni destinati al vincolo avessero eguali caratteristiche (ad es. forestali, o lacustri, o agricole, o costiere o collinari ecc. ecc.): viceversa, l’introduzione del diverso canone della “equivalenza” pone un interrogativo sul criterio di commisurazione.

Il fatto che il legislatore non abbia individuato uno strumento obiettivo di riferimento per la comparazione

del valore ambientale (dei beni liberati e di quelli vincolati *ex novo*), espone al rischio che la “sanatoria” sia attuata attraverso la costituzione del vincolo di uso civico su beni non significativi rispetto ai valori protetti dalla L. 168/2017. D’altra parte l’assenza di qualunque indicazione normativa non appare colmabile se non attraverso il richiamo alla evoluzione della giurisprudenza Costituzionale in materia di rapporto fra ambiente e paesaggio³².

La Corte, infatti, sin dagli anni Ottanta, chiamata a decidere su varie questioni che riguardavano il tema dell’ambiente, e la sua declinabilità in termini di valore riconosciuto e protetto dell’ordinamento³³, ha costruito un sistema di automatica imputazione di valore ambientale a quanto è oggetto di interesse paesistico, nella misura in cui la conservazione di una certa realtà naturale ha come risguardo necessario la conservazione dell’ambiente che quel paesaggio esprime e che in tal modo è indirettamente tutelato.

Utilizzando questo criterio per la definizione dell’ambito applicativo dell’art. 3, commi 8-bis/8-quater della L. 168/2017, ne segue che i trasferimenti e/o le permuta dovrebbero di regola riguardare primariamente beni che sono, a loro volta, già oggetto di vincolo paesistico, cui si sovrapporrebbe poi il vincolo di destinazione dell’uso civico.

Solo in mancanza (od anche in alternativa) potrebbero essere presi in considerazione beni che, pur non essendo

³² Si vedano i dubbi prospettati a questo proposito da Nunziata M. (2022), “Verso una nuova razionalizzazione...”, cit., il quale osserva che la legge non è chiara circa la ripartizione delle competenze a disporre i trasferimenti dei diritti e le permuta e, in particolare, al rapporto tra i ruoli dei vari soggetti coinvolti, mancando anche una indicazione qualunque sul coordinamento del potere regionale, con quello dei comuni e soprattutto degli enti gestori. Osserva a ragione l’autore, che la norma avrebbe dovuto conservare un ruolo centrale all’autorità statale preposta alla tutela del paesaggio. Si tratta, quindi, di un procedimento complesso – in cui non è esclusa l’indizione di una conferenza di servizi – e che deve salvaguardare la funzione gestoria degli enti esponenziali, le valutazioni proprie dell’ente pubblico proprietario dei terreni, il ruolo di garanzia della regione quale espressione di un livello più ampio di governo del territorio e le prerogative dell’autorità statale a tutela del paesaggio.

³³ La Corte Costituzionale riconosce l’ambiente quale “bene di valore assoluto e primario” e precisamente quale “bene giuridico, in quanto riconosciuto e tutelato da norme” e dunque bene immateriale unitario, che tuttavia non è definibile in termini oggettivi (si pensi alle diverse aggettivazioni che possono essere utilizzate per descrivere la nozione: ambiente salubre, ambiente inquinato, ambiente morfologicamente intatto, ambiente compromesso, ambiente intatto ecc. In definitiva, quindi, la Corte costituzionale aveva configurato un diritto all’ambiente, inteso come “diritto fondamentale e interesse della collettività”, posto a presidio di un bene, l’ambiente, di “valore assoluto, primario e unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana”. La regola di trasferimento o permuta finirà dunque con lo “scontare” un elevato grado di discrezionalità.

³⁰ Significativa la recente novella dell’art. 41 Cost., laddove afferma che l’iniziativa privata non può volgersi in danno dell’ambiente, così costituzionalizzando la relativa fattispecie: cfr. Salanitro U. (2024), “La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico”, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 2, p. 229.

³¹ Utilizza ad es. il valore ambientale quale criterio di discriminare delle situazioni tutelabili, Renna M. (2022), “Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata”, in *Contratto e Impresa*, n. 2, p. 537.

attualmente oggetto di vincolo paesistico, abbiano connotati coerenti rispetto a una esigenza di conservazione, razionale gestione e miglioramento delle condizioni naturali dei luoghi, o riguardino l'esistenza e la preservazione di patrimoni genetici marittimi e terrestri e di tutte le specie di animali vegetali che in essi vivono allo stato naturale³⁴.

Ove ciò non fosse, e cioè se il trasferimento avvenisse al di fuori di un criterio generale di verifica e controllo della effettiva equivalenza ambientale, a essere frustrato sarebbe proprio l'interesse perseguito dalla disposizione.

I dubbi di coerenza della novella dell'art. 3 rispetto all'impianto della L. 168/2017

Una prima analisi dell'azione amministrativa in materia sembra deporre a favore di un sostanziale disinteresse rispetto alla questione, delicata e centrale, della "equivalenza" non naturale ma funzionale tra i fondi³⁵.

I provvedimenti già adottati da alcune Regioni, infatti, non si sono espressi sul punto, lasciando ai singoli comuni il compito di procedere alla individuazione dei beni sui quali procedere al trasferimento dell'uso civico³⁶.

A loro volta, i provvedimenti reperibili *on line* sembrano indicare che nella maggior parte dei casi, il trasferimento venga attuato su terreni agricoli, senza specificazioni in merito alle loro particolari caratteristiche ambientali e al loro valore equivalente, sotto questo aspetto, ai terreni urbanizzati e sdemanializzati.

Meglio sarebbe stato, allora, prevedere puramente e semplicemente la monetizzazione dei diritti di uso civico

perduti³⁷, eventualmente con la costituzione di un onere di finalizzazione delle somme ricavate ad attività di governo dei residui territori in uso civico rimasti di proprietà dell'ente locale, ma questa strada non è stata presa in considerazione, per evitare oneri a carico dei singoli enti, che avrebbero dovuto affrontare degli esborsi per compensare il valore dei terreni irreversibilmente trasformati.

Il giudizio complessivo sull'intervento normativo è dunque di una sola apparente coerenza con il sistema generale dei domini collettivi così come emerso dalla L. 168/2021.

Infatti, il meccanismo ideato dal legislatore è forse idoneo (sia pure con i vari dubbi prospettati) a risolvere l'annosa questione dell'avvenuta urbanizzazione dei terreni oggetto di dominio collettivo, ma il risultato sostan-

³⁷ Si veda, in proposito, l'art. 16 della *L. Prov. Trento 6/2005* il cui statuto speciale riconosce una competenza normativa piena in materia di domini collettivi. La norma in parte prefigura il regime eccezionale recato dai commi 8bis – 8 *quater* della L. 168/2017, ma con significative differenziazioni, oltre che per il fatto di essere norma destinata a operare "a regime". In specie, il secondo comma prevede che, quando non sia possibile procedere a compensazioni o conguagli in sede di estinzione dell'uso civico, le somme ricavate siano destinate a vantaggio dei beni che restano in dominio collettivo, così prevedendo una possibilità di pura e semplice monetizzazione della estinzione. «Estinzione del vincolo di uso civico: 1. L'estinzione del vincolo di uso civico gravante su un determinato bene è ammessa eccezionalmente solo nei casi previsti dal comma 3, sempre che la migliore utilizzazione e valorizzazione del bene di uso civico non sia perseguibile mediante altri atti di gestione previsti da questo capo. L'estinzione è deliberata dall'organo competente dell'amministrazione come individuata dall'articolo 4; 2. Per l'esecuzione degli atti deliberativi concernenti l'estinzione del vincolo di uso civico è sempre richiesta l'autorizzazione del servizio provinciale. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'estinzione del vincolo di uso civico la richiesta deve contenere gli elementi conoscitivi atti a dimostrare il rispetto di quanto disposto dal comma 3 e dall'articolo 13, comma 2; 3. L'estinzione del vincolo è ammessa: a) quando il bene ricada in zone urbanizzate tali da non poter più avere in alcun modo la destinazione e la funzione di cui alla presente legge; b) per la realizzazione, a beneficio della generalità degli abitanti della frazione o del comune, di opere pubbliche, di interventi o impianti di pubblica utilità, ivi inclusi quelli finalizzati a garantire servizi pubblici essenziali, quali individuati dall'articolo 1 della legge n. 146 del 1990. L'autorizzazione all'estinzione contiene in ogni caso la clausola del ritorno delle terre alla loro originaria destinazione, qualora nel termine stabilito nell'atto stesso non siano realizzate le finalità che hanno motivato le autorizzazioni stesse; c) qualora vi sia compensazione mediante apposizione del vincolo su altri beni idonei di pari valore o superficie acquisiti in permuta o con altro titolo, sempre che non si creino interclusioni o non si interrompa la continuità del demanio civico. Gli eventuali conguagli o eccedenze derivanti dalle suddette operazioni devono essere destinati esclusivamente per finanziare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio di uso civico. In caso di accertata impossibilità alla compensazione mediante apposizione del vincolo su altri beni idonei, i proventi derivanti dalle suddette operazioni sono destinati al miglioramento del patrimonio di uso civico esistente».

³⁴ Cfr. Corte Cos. 28 maggio 1987, n. 210.

³⁵ Sarebbe stato logico attendersi che i criteri generali di valutazione della equivalenza ambientale fossero espressi negli atti amministrativi generali di indirizzo, ma così non è stato. Si veda ad esempio la Deliberazione della Giunta Regionale della Regione Sardegna, n. 48/15 del 10.12.2021 "Atto di indirizzo interpretativo e applicativo per la gestione dei procedimenti amministrativi relativi agli usi civici di cui alla L.R. n. 12/1994, alla l. n. 1766/1927 e alla l. n. 168/2017. Aggiornamento delle direttive operative per lo svolgimento dei procedimenti amministrativi in materia di usi civici e relativo allegato, nella quale la questione della equivalenza viene rimessa alla valutazione dei singoli comuni senza alcuna indicazione specifica (www.regione.sardegna.it/atti-bandi-archivi/atti-amministrativi/tutti-gli-atti/100747).

³⁶ Tutto è dunque rimesso alla valutazione che dovrà essere compiuta caso per caso e veramente c'è da chiederci se piuttosto che una incerta trasmigrazione, non sarebbe stato preferibile utilizzare un sistema di valorizzazione economica, eventualmente con vincoli di destinazione nell'ambito della amministrazione sperata dei beni costituenti il demanio civico, come invece previsto dalla citata *L. Provincia di Trento*.

ziale corre il rischio, per le ragioni sopra esposte, di frustrare definitivamente gli interessi e i valori ambientali riferibili alle aree oggetto della sanatoria.

Infine, restano irrisolte alcune questioni.

In primo luogo, la scelta di consentire la sanatoria solo mediante il sistema delle permuthe o dei trasferimenti corre il rischio di essere insoddisfacente qualora non siano reperibili, nel territorio del comune, aree in grado di soddisfare i requisiti generali. Sarebbe stato quindi opportuno prevedere una possibilità sostitutiva mediante, come detto, monetizzazione del valore dell'uso civico perduto, casomai accompagnato dalla previsione di oneri a carico dei privati avvantaggiati, con destinazione dei relativi incassi o accantonamenti per il miglioramento e la conservazione dei domini esistenti.

In secondo luogo, e corrispondentemente, resta aperta la questione del sindacato sui provvedimenti di trasferimento sotto il profilo dell'effettiva sussistenza della equivalenza funzionale.

Il regime dei beni di uso civico nella norma generale sugli espropri (Art. 4 d.lgs. 327/2001)

La seconda disposizione da considerare è l'art. 13-*bis* del DL 17/2022.

Con questa norma, il legislatore ha modificato l'art. 4 del TU in materia di Espropri (d.lgs. 327/2001), intitolato "beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari" aggiungendovi i commi 1-*ter* e 1-*quater*.

I due commi sono successivi a una precedente novella, art. 74 co. 1 della l. 28 dicembre 2015, n. 221, che aveva aggiunto il comma 1-*bis*. Dunque, nella struttura attuale, l'art. 74 cit., dopo il primo comma nel quale è ribadito che i beni demaniali sono espropriabili solo previa sdemanializzazione, contiene tre commi, 1-*bis*/1-*quater*, che riguardano l'esproprio o l'asservimento dei beni gravati da uso civico. Le tre disposizioni debbono essere pertanto valutate unitariamente in quanto costruiscono una regola unitaria, complessa.

Il comma 1-*bis* stabilisce "i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunziato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o il servizio di pubblica utilità sia compatibile con la destinazione di uso civico".

In tal modo il legislatore sembrava aver operato da un lato una significativa distinzione, dall'altro una importante precisazione.

La significativa distinzione sarebbe quella tracciata fra le opere e i servizi "non compatibili" o "compatibili"

con l'esercizio dell'uso civico sui beni asserviti o espropriati: nel caso di accertata e motivata dichiarazione di compatibilità, infatti, l'esproprio o l'asservimento non richiedono alcun ulteriore atto incidente sui beni di dominio collettivo³⁸.

La precisazione, invece, riguarda proprio la sequenza procedimentale da adottare nel caso di incompatibilità dell'opera o del servizio incidente sui beni di uso civico, stabilendosi in tal caso la necessità di un "mutamento di destinazione d'uso"³⁹.

La norma sembra dunque costruire un regime differenziato fra i beni appartenenti al demanio pubblico vero e proprio, il cui esproprio o asservimento richiede un atto di sdemanializzazione, e i beni gravati da uso civico, *recte* in dominio collettivo, per i quali è invece necessario (a determinate condizioni) un atto di mutamento della destinazione d'uso⁴⁰.

³⁸ Sul tema della "compatibilità" si veda Corte Cost. del 11 luglio 1989, n. 391 in *Cons. Stato*, 1989, II, 989; *Riv. Giur. Edil.*, 1989, I, 311; *Nuovo Dir. Agr.*, 1989, 374. La sentenza riguardava l'inclusione di terreni gravati da uso civico in un parco naturale; inclusione, questa, che era stata considerata compatibile con l'esercizio dell'uso civico e la Corte, dopo aver premesso che «diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che, più esattamente, dovrebbe definirsi di alienabilità controllata) non inderiva la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità» affermava che «tanto meno, dunque, possono ritenersi soggetti al requisito della previa "sdemanializzazione" i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale. Essi non modificano gli assetti proprietari, ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali». Di fatto, dunque, la Corte riconosceva la compatibilità della inclusione delle terre di uso civico in un parco naturale poiché il provvedimento non avrebbe mutato gli assetti proprietari ed al contempo avrebbe perseguito il «primario valore estetico-culturale», al quale «deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dei diritti reali di godimento attribuiti ai singoli (cfr. Corte cost. n. 142/1972), sono sottoposti».

³⁹ TAR Veneto 22 giugno 2021, n. 837, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, che cita *Cons. Stato*, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698, in questa *Riv.*, 2013, 320. Il mutamento di destinazione è previsto dall'art. 12 della legge n. 1766/1927 e richiede, per giurisprudenza costante, la partecipazione della collettività interessata. Infatti, secondo TAR Veneto a proposito di un procedimento per mutamento di destinazione di un terreno a malga amministrato dal Comune di Auronzo per conto della determinata collettività dei residenti, il procedimento in questione «richiede il coinvolgimento procedimentale degli effettivi titolari del diritto collettivo – quindi della collettività dei residenti», e ciò nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non-discriminazione.

⁴⁰ La previsione del comma 1bis appare in linea con quanto era già previsto dall'art. 12, l. n. 1766/1927 che condizionava l'alienazione o il mutamento di destinazione d'uso ad autorizzazione del Ministero (ora delle Regioni) in presenza di "un reale beneficio per la generalità degli abitanti" (art. 41, R.D. 26 febbraio 1938, n. 332).

Sdemanializzazione o mutamento di destinazione d'uso quali presupposti per l'espropriazione

La disposizione assume un particolare interesse se si guarda alla giurisprudenza di legittimità, anche più recente, in tema di espropriazione per pubblica utilità dei beni di demanio collettivo in senso proprio (come noto, infatti, per i beni privati gravati da uso civico, la questione della espropriabilità è risolta da tempo, in senso positivo⁴¹).

Anche di recente, infatti, la Corte di Cassazione ha affermato che ai domini collettivi si applica il medesimo regime previsto per i beni appartenenti al demanio pubblico dello Stato e degli Enti territoriali. L'argomento a sostegno di questa tesi è che essi sono quanto meno "assimilabili" ai beni demaniali e che pertanto la loro destinazione ad altre finalità di pubblico interesse, realizzabile con l'espropriazione o l'asservimento, può aver luogo solo in virtù di un atto di sclassificazione che deve contenere la comparazione dei vari interessi⁴².

⁴¹ Vedi però nota 43.

⁴² Così Cass. Civ., SS.UU. 10 maggio 2023, n. 12570, in Il procedimento logico seguito dalla Corte muove dalla inespropriabilità dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile: se l'espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile "poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione" se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), per cui occorre un'espressa norma di legge per consentirne l'espropriazione per pubblica utilità, lo stesso principio deve essere estendibile – a maggior ragione – al demanio pubblico (dello Stato e degli enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall'autorità competente. Questa impostazione è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo una volta che – propria o impropria che sia la loro qualificazione di beni demaniali (ai quali, tuttavia, sono certamente assimilabili) – essa implica un regime di loro indisponibilità. La stessa Corte costituzionale – con due sentenze più risalenti ma più chiare e univoche di quelle più recenti – ha sostenuto che tutta la materia degli usi civici dei beni di proprietà collettiva rientra nell'ambito del diritto pubblico (sentenza n. 67 del 1957) e che la natura di tali beni (equiparabile a quella dei beni demaniali) non consente di sottoporli a espropriazione per pubblica utilità potendo questa effettuarsi solo per la proprietà privata terriera (sentenza n. 78 del 1961). Anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha messo in evidenza che, più che un'astratta inespropriabilità, deve affermarsi che per i citati beni di uso civico, come per i beni indisponibili in genere, la 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"; tale atto può avere come motivo di pubblico interesse l'esecuzione di un'opera pubblica, ma nel suo oggetto deve sempre contenere un provvedimento diretto alla sclassificazione dei beni. Numerosi i commenti suscitati dalla sentenza SS UU 12570/2023. Leuzzi A. (2023), "La "sdemanializzazione" dei beni gravati da uso civico di dominio collettivo", in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 6, pp. 1334 ss.

Si tratta di una impostazione, radicata nel pensiero della Corte⁴³, che diverge dagli indici normativi.

Infatti, l'art. 3 della 168/2017, pur stabilendo che essi sono sottoposti al regime «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscepibilità e della perpetua destinazione agro silvo-pastorale», non dichiara affatto la demanialità dei domini collettivi⁴⁴.

Del resto, la dottrina aveva più volte sottolineato come la materia dei domini collettivi definisse uno statuto proprietario intermedio e differenziato fra proprietà pubblica e proprietà privata⁴⁵, e per questo necessariamente destinatario di un regime *ad hoc*⁴⁶.

⁴³ Si noti che già in precedenza, con sentenza 1671 del 1973, la Corte di Cassazione aveva affermato che il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati – e che permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione, e per quelli conservati a uso civico fino al decreto del ministro dell'agricoltura che ne autorizza l'alienazione – comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa "sdemanializzazione". Poiché l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione – in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione – anche se il terreno oggetto d'indagine, ai fini della sua appartenenza o meno alla collettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene.

⁴⁴ Si ricorda che l'art. 3 della L. 168/2017 è stato dichiarato parzialmente incostituzionale, laddove non prevede che il regime di inalienabilità riguardi anche i terreni di proprietà privata gravati da uso civico, sino a quando non intervenga la liquidazione degli usi stessi. Cfr. Corte Cost., 15 giugno 2023, n. 119, nota di Tomasi S. (2023), "Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà", in *Nuova Giurisprudenza civile*, 6, p. 1280; Corte Cost., 15 giugno 2023, n. 119, nota di Romagno W.G. (2024), "L'incostituzionalità dell'art. 3, 3° comma, l. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civici", in *Giurisprudenza italiana*, 2, p. 275. Si veda anche Antonelli G.M. (2023), "La circolazione dei terreni gravati da usi civici", in *Notariato*, n. 5, p. 539.

⁴⁵ La distinzione di fondo fra beni pubblici e beni privati è infatti assai difficile da superare, come dimostrato dagli esiti della cd. Commissione Rodotà, per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici. Si è osservato che anche in quel modello (per il quale si rinvia a Mattei U., Reviglio E. e Rodotà S. (2007), *Invertire rotta: idee per la riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, Bologna; Reviglio E. (2008), "Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà", in *Politica del Diritto*, vol. XXXIX, p. 531; Renna M. (2009), "Le prospettive di riforma della proprietà pubblica", in *Diritto dell'Economia*, 11) l'assetto dominante restava fondamentale: così Renna M. e Micciché C. (2022), "Beni pubblici e diritti d'uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, pp. 689-703 anche per una efficace sintesi delle implicazioni di questo approccio. Di recente, si legga anche Battelli E. e McDonald G. (2021), "Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni", in *Rivista giuridica e di Diritto dell'Edilizia*, 6, p. 255.

⁴⁶ Cfr. Volante R. (2018), "Un terzo ordinamento civile della pro-

Il comma 1bis dell'art. 4 cit., sebbene anteriore alla L. 168/2021, appare dunque coerente con questa ricostruzione⁴⁷.

Infatti, mentre la sdemanializzazione, comporta il passaggio del bene che ne è oggetto al patrimonio disponibile dell'Ente (e per questo lo rende espropriabile/asservibile), e ha effetto definitivo, il mutamento di destinazione d'uso, oltre a chiedere, come presupposto che la nuova destinazione del bene sia "nell'interesse della collettività" (pur dovendosi ricordare che l'indicazione normativa, apparentemente ristretta alla conservazione di un uso agro-pastorale, è stata interpretata in senso evolutivo, così da consentire anche impieghi del territorio di natura industriale o commerciale)⁴⁸, non ha effetto definitivo.

L'art. 41 del RD 332/1928 prevede che una volta venuto meno l'interesse che ha determinato il provvedimento, si riespanda l'originaria vocazione o, in alternati-

vi, in *Le nuove leggi civili commentate*, pp. 1067 ss.

⁴⁷ *Ibidem*. Volante rinviene nella L. 168/2017 il definitivo riconoscimento di un *tertium genus* di proprietà: «Se la proprietà privata dà al titolare il potere assoluto di godere e disporre della cosa (art. 832 c.c.), che può essere limitato dalla legge in funzione della tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (art. 42 Cost.), il dominio collettivo è una proprietà il cui contenuto è determinato caso per caso dalla consuetudine che lo ha creato. Se la proprietà pubblica è un diritto che è parte della sovranità, il cui contenuto viene variamente modulato dalla legge in virtù delle funzioni che la Costituzione assegna allo Stato e agli altri soggetti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.), il dominio collettivo è il diritto di una comunità a mantenere la propria organizzazione consuetudinaria, in cui si identifica uno specifico tipo di paesaggio». Nello stesso senso, all'indomani della pubblicazione della norma, Jannarelli A. (2018), *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 447-452.

⁴⁸ Cass. civ., Sez. II, 30 gennaio 2001, n. 1307, nota di Del Papa G. (2001), "In tema di usi civici, l'art. 12, comma 2, l. 16 giugno 1927 n. 1766", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, nel vietare ai comuni ed alle associazioni di alienare o mutare di destinazione i terreni di cui alla lettera a) del precedente art. 11, e cioè quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, fa salvo il caso in cui l'alienazione o il mutamento siano autorizzati dal Ministero per l'economia nazionale (poi ministero dell'agricoltura, oggi Regione), senza porre alcun limite a tale potere autorizzativo. Né l'art. 41 del Regolamento per la esecuzione della predetta legge fondamentale sul riordinamento degli usi civici – che, del resto, costituisce fonte di normazione secondaria – contiene alcuna espressione dalla quale si possa desumere la volontà di esigere che il pur consentito mutamento di destinazione delle terre gravate sia mantenuto nell'ambito agro-silvo-pastorale. Ne consegue che l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico avanzate dai comuni e dalle associazioni agrarie e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità degli abitanti, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo, sia esso di natura agricola, oppure industriale, commerciale, igienico-sanitaria, turistica, ambientale o altra.

va, il bene debba essere destinato ad altre finalità di interesse generale⁴⁹.

Dunque, proprio per il fatto di non cancellare l'originaria destinazione del bene, assumere il mutamento di destinazione d'uso in luogo della sdemanializzazione quale presupposto per l'espropriazione, si rivela *prima facie* più coerente con quella "destinazione agro-silvo-pastorale" dei beni collettivi che l'art. 3, co. 3, della L. 168/2017 definisce non a caso "perpetua"⁵⁰.

Come già posto in luce⁵¹, vi è dunque da dubitare del-

⁴⁹ Si veda l'art. 41 del RD 26 febbraio 1928, n. 332 «Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, e il Ministro dell'economia consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale 29 potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

⁵⁰ Cfr. Corte Cost., 11 maggio 2017, n. 103: L'alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso dei beni civici – l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una loro utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost. (sentenza n. 391 del 1989). Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del R.D. n. 332 del 1928. In tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dal citato art. 41, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime – per quanto precedentemente argomentato – devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014). Se il mutamento di destinazione è compatibile – sotto gli enunciati profili – col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali – rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della l. n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Cass., sezione seconda, 12 dicembre 1953, n. 3690)».

⁵¹ Per l'importanza di Cass. 12570/2023, nonostante essa sia in-

la correttezza dell'approccio ermeneutico della Corte di Cassazione a meno di non voler ritenere che il riferimento alla sdemanializzazione stia a indicare una consapevole scelta a favore di un procedimento che voglia incidere proprio su quella perpetuità altrimenti propria dei beni di uso civico. Scelta che per certi versi potrebbe anche essere ragionevole, ma che richiederebbe allora uno sforzo di argomentazione più deciso⁵².

La nozione di “compatibilità” fra opera pubblica e uso civico: il richiamo esclusivo alla nozione di “esercizio del diritto di uso civico”

La seconda parte dell'art. 4, co. 1-*bis* del d.lgs. 327/2001 si inserisce in questo delicato e complesso contesto, prevedendo quale regola di “semplificazione” del procedimento ablatorio, che il mutamento di destinazione d'uso non è necessario quando l'opera pubblica o di

tervenuta in relazione a un quadro normativo antecedente alla L. 168/2017, Vitolo L.A. (2024), “Gli usi civici e il decreto di esproprio: un'occasione per ripensare a un antico istituto guardando al futuro”, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4, p. 800. Fortemente critico, invece, G. Agrifoglio (2023), “Usi civici e proprietà collettive: da demanum a dominium”, in *Giurisprudenza italiana*, 11, p. 2334, il quale dopo aver affermato che la sentenza 12570/2023 non appare condivisibile laddove fa alla necessità di una preventiva “sdemanializzazione” dei beni in parola, così come previsto per i beni demaniali”, essendo viceversa coerente con la natura degli usi civici «fare riferimento a un mutamento di destinazione d'uso condizionato al reale beneficio per la generalità degli abitanti», trae da ciò argomento per esprimere il proprio dissenso alla giurisprudenza maggioritaria della Suprema Corte, ricordata nell'ordinanza in commento, là dove ha rilevato che «i beni in parola sono sottoposti a un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali» e che «i beni stessi non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità (Cass. civ. n. 68/1961) se non previa “sdemanializzazione” (Conf. Cass. civ., S.U. n. 2073/1969)». Ritiene l'autore preferibile, invece, la giurisprudenza minoritaria (specie Cass. civ. n. 9986/2007) secondo cui «diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, i terreni di uso civico – che, al contrario di quanto ritenuto dal Commissario [...], non sono assolutamente inalienabili, ma solo soggetti a regime di alienabilità controllata – sono comunque suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità (Corte cost., 11 luglio 1989, n. 391)». In conclusione, l'autore ritiene che facendo riferimento alla “sdemanializzazione”, si procede a una assimilazione fra “beni collettivi e beni demaniali” che accomuna “tipologie di beni profondamente differenti sulla base di mere assonanze nominalistiche (collettivo, pubblico, demanio, dominio)”.

⁵² L'espropriazione dei beni su cui gravano usi civici quali *iura in re propria* pretende, per giurisprudenza costante, una previa dichiarazione di sdemanializzazione della terra civica (Cass. 29 marzo 2024, n. 8573, in www.osservatorioagromafie.it): il che esclude che la sdemanializzazione possa avvenire di mero fatto (Cass. 28 settembre 2011, n. 19792, in *Notariato*, 2011, 6, 629).

pubblica utilità è compatibile “con l'esercizio dell'uso civico”⁵³.

La norma presuppone dunque che detta compatibilità sia, per l'appunto “dichiarata”, ma nulla dice circa il soggetto cui compete esprimere detta valutazione di “compatibilità”, che consente l'esproprio o l'asservimento. Dal successivo comma 1-*ter* (peraltro sopraggiunto) sembra trarsi che questo aspetto deve essere valutato nel corso del procedimento di autorizzazione alla adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera, ma non vi è neppure alcun cenno all'ampiezza del contraddittorio che deve essere costituito.

Il criterio della compatibilità peraltro suscita più di un interrogativo.

La norma, infatti, si riferisce “all'esercizio” dell'uso civico e dunque sembra evocare, quale contenuto proprio della situazione giuridica potenzialmente incisa dal provvedimento, solo “le attività” realizzabili sul fondo.

In altri termini la norma sembra richiamarsi a una concezione del dominio collettivo, caratterizzato in via esclusiva dalle prerogative di una determinata comunità di soggetti, che appare ormai superata.

La coerenza del sistema richiede invece che la “compatibilità” sia valutata con riferimento al complesso di valori espressi dall'art. 2 della L. 168/2017, e pertanto non solo la possibilità di continuare a svolgere determinate attività materiali da parte di una determinata comunità, ma alla esigenza di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, di non compromissione del sistema ambientale, di tutela e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale e delle strutture eco paesistiche di un determinato ambito territoriale⁵⁴.

⁵³ Il d.lgs. 16/07/2020, n. 76 aveva peraltro modificato tale disposizioni prevedendo che la compatibilità con l'uso civico fosse sostanzialmente presunta in «caso di opera interrata o che occupi una superficie inferiore al 5 per cento rispetto a quella complessiva oggetto di diritto di uso civico», modifica poi caducata in sede di conversione in L. 11 settembre 2020, n. 120.

⁵⁴ Per il riconoscimento della non necessità neppure di un mutamento di destinazione quando vi sia compatibilità fra asservimento e uso civico, con particolare riferimento a un metanodotto interrato, si veda Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 23/06/2022) 04/08/2022, n. 6902, in *One legale* che ha anche respinto una prospettata questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 1-*bis* cit., con asciutta motivazione: «la necessità del previo mutamento della destinazione d'uso può essere evitata quando la servitù sia compatibile con l'uso civico, circostanza che si è verificata grazie alla modifica realizzativa della modalità costruttiva del metanodotto nel tratto che attraversa il Bosco di Corundoli. Per questo motivo la prospettata eccezione di costituzionalità è manifestamente infondata».

La presunzione di compatibilità delle opere di realizzazione di elettrodotti

Deve essere considerato in questa prospettiva, il comma 1-ter dell'art. 4 d.lgs. 327/2001.

Tale disposizione, col fine di semplificazione delle procedure ablatorie, ha stabilito una presunzione di compatibilità con l'uso civico degli elettrodotti di cui all'art. 52-quinquies co. 1, del DPR 327/200.

La presunzione può essere vinta attraverso un dissenso motivato espresso dalla Regione o dal Comune nell'ambito del procedimento volto a far dichiarare la pubblica utilità dell'opera. Alla luce di quanto precede, il dissenso potrebbe consistere non solo in ragioni afferenti all'esercizio del diritto civico in senso stretto, ma anche in ragioni afferenti alla funzione dei beni di dominio collettivo, nei sensi sopra indicati.

Altre e diverse riflessioni, invece, suscita il comma 1-quater che in merito alla ricostruzione di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, stabilisce che si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico⁵⁵.

Si tratta di norma singolare per più versi.

Invero, se con essa il legislatore aveva inteso introdurre una sorta di sanatoria implicita per le opere già esistenti, non debitamente autorizzate, tale evenienza deve essere esclusa. La norma, infatti, non può che riguardare i rifacimenti di impianti già esistenti i quali siano stati eseguiti non previo mutamento di destinazione d'uso dei terreni oggetto di dominio collettivo, ma con mero asservimento⁵⁶.

⁵⁵ Si tratta di una presunzione semplice, dal momento che è prevista una conferenza dei servizi in seno alla quale Regione o Comune possono esprimere una diversa valutazione. Ma anche in questo caso si pone un problema di partecipazione da parte di altri soggetti esponenziali degli interessi, mentre nulla è detto circa quello che accade se il parere sia di incompatibilità. In assenza di previsioni diverse, si deve ritenere che il parere non sia vincolante e che pertanto l'opera possa essere egualmente eseguita. In questo caso, collocandosi tutto nel contesto di un procedimento, la cognizione dell'eventuale controversia spetterebbe solo al Giudice amministrativo, in sede di sindacato sulla legittimità del provvedimento.

⁵⁶ Si veda in tal senso TAR Abruzzo L'Aquila, Sez. I, Sent., (data ud. 17/05/2023) 25/05/2023, n. 303, in *One Legale*, la quale, respingendo un ricorso di un gestore di infrastruttura elettrica, osserva che il comma 1-ter dell'art. 4 d.lgs. 327/2001 «non ha modificato il regime di costituzione in concessione di servitù sugli usi civici e, di converso, quello della reintegra nel caso in cui il demanio sia occupato abusivamente da elettrodotti». Prosegue la sentenza, osservando che «la legge ha certamente effettuato *ex ante*, sottraendola alla discrezionalità amministrativa, la ponderazione fra la tutela degli usi civici e l'interesse pubblico alla realizzazione delle linee elettriche, che in precedenza avveniva nel procedimento di concessione, ma non ha certo legittimato la libera occupazione delle terre civiche con tali infrastrutture». Ne consegue che resta abusiva – e doverosamente va repressa con la rein-

Vi è però da chiedersi se la presunzione di compatibilità sia assoluta e non relativa, una volta che la disposizione non contempla espressamente un intervento del portatore di interesse in seno al procedimento, a questo punto non ablatorio, ma di mera autorizzazione urbanistico-edilizia, necessaria per la realizzazione delle opere.

È peraltro evidente, anche in sintonia con quanto detto in precedenza circa il necessario coinvolgimento delle realtà locali nei procedimenti e provvedimenti che incidono sui demani collettivi, che il soggetto esponenziale dell'interesse locale dovrà essere chiamato a partecipare al procedimento di assenso alla esecuzione dell'intervento di ricostruzione/manutenzione e comunque sarà legittimato alla sua impugnazione tutte le volte che non siano stati fatti valere profili di incompatibilità in assenza di un suo diretto coinvolgimento.

Alla luce di queste considerazioni, dunque, si può osservare come la L. 168/2017 assuma un importante ruolo di indirizzo anche nella interpretazione tanto di norme anteriori quanto di norme successive alla sua entrata in vigore, in merito al procedimento che deve essere osservato ogni qual volta si voglia intervenire su beni del demanio collettivo.

La regola “speciale” in materia di grandi opere e opere del PNRR

L'ultima norma sulla quale si intende fermare l'attenzione è l'art. 12-ter del DL 2 marzo 2024, n. 19, convertito in L. 56/2024.

Si tratta di una disposizione, contenuta in una legge intitolata “ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, che ancora una volta stabilisce una presunzione di compatibilità di determinate opere con “l'esercizio di uso civico”.

La particolarità della disposizione è data dal fatto che essa si riferisce alle così dette “grandi opere” e precisamente a interventi infrastrutturali commissariali di cui al DL 32/2019, oppure afferenti agli interventi previsti dello stesso PNRR⁵⁷.

tegra – l'occupazione di terre civiche che non abbia titolo in un atto concessorio o di legittimazione *ex art.* 9, L. 16 giugno 1927 n. 1766.

⁵⁷ Questo il testo della disposizione:

«1. Fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modifica-

Non si tratta pertanto di una disposizione a portata generale, ma di una norma riguardante solo le opere espressamente considerate.

In specie, il primo comma dell'art. 12-ter prevede che, fermo il rispetto del vincolo paesaggistico, le opere di cui si è detto "si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo".

Balza evidente la singolare espressione utilizzata dal legislatore, non apparendo affatto chiaro se la locuzione "di norma" stia a significare "normalmente" oppure "per legge": differenza non di poco conto considerando che nel primo caso ci si troverebbe dinanzi a una presunzione semplice e nell'altro a una presunzione assoluta.

Ma che la norma debba essere letta nel primo dei due sensi indicati, si ricava dal secondo comma, il quale stabilisce che «la regione o il comune dalla stessa delegato» manifestano, in seno alla conferenza dei servizi convocata ai sensi degli artt. 14 e 14-bis della 241/1990 la propria determinazione, fermo restando che nel caso di silenzio o di tardività dell'atto, così come nel caso in cui la determina non sia motivata congruamente e/o non contenga le prescrizioni necessarie ai fini dell'assenso, si riterrà acquisito un consenso rispetto alla compatibilità fra opera e uso civico⁵⁸.

zioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo; 2. Per le finalità di cui al comma 1, la regione o un comune dalla stessa delegato si esprime in merito alla compatibilità delle opere con gli usi civici nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decorso inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo del presente comma, si applica il comma 4 del citato articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui nell'ambito della conferenza di servizi sia rilevata l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento».

⁵⁸ Sono richiamati i commi 3 e 4 dell'art. 14-bis della L. 241/1990, che così stabiliscono: «3. Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico; 4. Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero

Lo stesso secondo comma, però, nel periodo successivo stabilisce che ove sia rilevata una incompatibilità "la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico".

Perplessità sul modello operativo disegnato per la valutazione della "compatibilità"

Il meccanismo delineato dalla norma suscita più di una perplessità. In primo luogo, il soggetto chiamato a esprimere il parere di compatibilità in seno alla Conferenza dei servizi, è la Regione o il Comune da questa delegato: indicazione che non appare coerente con la 168/2017 la quale prevede che «i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali degli interessi delle collettività titolari» e solo ove queste siano assenti, considera i Comuni, che però debbono costituire una amministrazione separata⁵⁹.

D'altra parte, è ben noto come in più occasioni la Corte Costituzionale è intervenuta precisando come la particolare natura dell'uso civico può determinare situazioni di conflitto fra l'interesse dell'Ente Regione e quello della comunità di riferimento dell'uso civico, al punto che proprio per questa ragione è stata ritenuta la legittimità

la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito».

⁵⁹ Il problema non finisce qui, perché l'art. 12-ter dispone ancora che decorso il termine concesso alla Conferenza dei servizi per giudicare della compatibilità/incompatibilità della progettata opera pubblica con l'esercizio degli usi civici sulle aree considerate qualora non si abbia alcuna determinazione, l'omissione della determinazione «equivale ad assenso senza condizioni» dato che qui l'art. 12-ter richiama il comma 4 dell'art. 14-bis della l. 7 agosto 1990 n. 241 in materia di procedimento amministrativo. Il fatto, però, è che la disposizione della legge n. 241/1990 si riferisce a una situazione completamente diversa, perché concerne il fatto che un cittadino si sia rivolto alla P.A. per avere l'emanazione di un atto amministrativo e non ottenga risposta: qui è stato giustamente e costituzionalmente introdotto il principio del «silenzio-assenso». Nella fattispecie di cui qui si discute vi sarebbe, invece, una omissione della P.A. che lascia decorrere il tempo che le è stato dato per prendere una decisione e non l'ha presa. È quindi fonte di perplessità che si applichi il principio del silenzio-assenso, quando il silenzio è quello della P.A. e l'assenso che occorre è quello della stessa identica P.A. La disposizione prova la fretteolosità con la quale l'art. 12-ter è stato inserito nel momento della conversione in legge del d.l. n. 19/2024 sull'attuazione del PNRR.

della norma che assegna al Commissario per gli Usi civici la legittimazione ad agire in quanto organo terzo rispetto agli uni e agli altri⁶⁰.

È dunque singolare, e anche di dubbia costituzionalità, la scelta di riservare la legittimazione circa la valutazione di compatibilità dell'opera pubblica con l'uso civico a soggetti che non esprimono l'interesse della comunità di riferimento, e ciò senza aver neppure previsto – ad esempio – un obbligo della Regione o del Comune delegato di consultare le comunità interessate⁶¹.

In secondo luogo, il parere che Regione o Comune sono chiamati a esprimere non è “condizionante” del procedimento.

In quanto viene espresso in senso alla Conferenza dei servizi, quest'ultima potrebbe concludersi con una votazione a maggioranza, che afferma la compatibilità: se ciò avvenisse, il progetto proseguirebbe il suo *iter*, ma le amministrazioni che avessero espresso un diniego motivato, potrebbero proporre opposizione.

La Conferenza potrebbe però concludersi anche con una dichiarazione di non compatibilità (evenienza che dovrebbe ritenersi ben verosimile visto che per la maggior parte dei progetti prevede opere di impatto significativo sul territorio) e in questo caso diverrebbe necessario un preventivo mutamento di destinazione d'uso dei terreni interessati, o alternativamente – ove si acceda all'approccio ermeneutico della Corte di Cassazione – la loro sdemanializzazione, essendo o l'uno o l'altro presupposto necessario del relativo e successivo esproprio.

⁶⁰ Come osserva Lazzara P. (2018), “Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici”, in Principato L. (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli, Torino, pp. 76-77, nei procedimenti che determinano la fuoriuscita di un bene dal regime degli usi civici, e quindi la sottrazione di esso al patrimonio paesaggistico vincolato, il ruolo anche dell'ente o degli enti titolari della funzione di tutela del paesaggio è imprescindibile.

⁶¹ Tanto la procedura di mutamento di destinazione, quanto quella di sdemanializzazione si incentrano sull'assenso che la Regione (che partecipa alla Conferenza dei servizi) dà dopo avere interpellato il Comune (che partecipa alla Conferenza dei servizi) il cui piano regolatore prevede, appunto, l'opera pubblica su terra di proprietà collettiva, opera pubblica sollecitata o dal Comune, che sta procedendo a un nuovo piano regolatore, o dall'ente che sta costruendo l'opera pubblica. Qualora si tratti di usi civici in senso stretto, l'esproprio di questi fondi (sempre ammesso, come è stato affermato dalla Corte Costituzionale) può comportare la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti su detti beni altrui, se montani, secondo quanto dispone l'art. 12 della l. 31 gennaio 1994, n. 97 (seconda legge sulla montagna) e nel rispetto della disposizione compensativa prevista dal comma 3 dello stesso articolo. Orbene, in tutti questi casi non è previsto che si debbano “sentire” i privati interessati che, peraltro, la norma costitutiva della Conferenza dei servizi né comprende nella sua composizione, né munisce di un diritto di opposizione.

L'incerto regime conseguente alla accertata incompatibilità dell'opera con l'uso civico

In questa situazione di notevole confusione, si inserisce infine l'ultimo periodo dell'art. 12-ter, il quale stabilisce che qualora la Conferenza dei servizi abbia accertato la incompatibilità di un'opera pubblica con l'esercizio dell'uso civico, essa può procedere «alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento».

A cosa il legislatore intenda riferirsi quando assegna alla “Conferenza dei servizi” il potere di procedere alla “sistemazione delle terre gravate dal *medesimo* uso civico” non appare comprensibile.

Come si è detto, poc'anzi, parrebbe logico che nel caso di accertata incompatibilità, non potendosi dar luogo alla coesistenza della destinazione d'uso civico con l'opera pubblica, la questione debba essere risolta, sussistendone i presupposti, in favore della seconda, ma nel rispetto delle sequenze procedurali note.

Il concetto di “sistemazione” invece, non sembra fare riferimento ad atti formali, ma piuttosto ad attività materiali, come se la Conferenza dei servizi (e non sfuggirà anche questa singolare attribuzione di legittimazione non a un organo, ma a un collegio occasionale, luogo di confronti fra enti e organi della PA) potesse intervenire con atti *sui generis* di conformazione fisica del territorio. Altra ipotesi è che, prevedendo la stessa disposizione che la “sistemazione” debba aver luogo mediante l'adozione di “provvedimenti”, il legislatore abbia inteso riferirsi a dichiarazioni di pubblica utilità preordinate all'espropriazione, previa sdemanializzazione o mutamento di destinazione d'uso.

Se così fosse, resta ancor più criptico il riferimento al “limite delle somme disponibili”, posto che l'espropriazione non potrebbe che aver luogo nel rispetto delle norme generali, anche in termini di determinazione dell'indennizzo.

Considerazioni conclusive

Come detto in apertura, lo scopo dell'analisi delle tre norme sopravvenute alla L. 168/2021, nonché del già esistente co. 1-bis dell'art. 4 del d.lgs. 327/2001, era di verificarne la coerenza con l'impianto sistematico di quella legge.

La risposta all'interrogativo non è positiva.

Nei commi 8-bis, 8-ter ed 8-quater aggiunti all'art. 4 della L. 168/2017, l'intento prevalente di sistemazione di

situazioni già compromesse, ha condotto il legislatore a scelte disarmoniche: si consideri, ad esempio, la mancanza di un esatto criterio di valutazione della “equivalenza funzionale” e dunque il rischio più che concreto che le permuta e i trasferimenti abbiano luogo su beni che non rispondono ai valori di conservazione del paesaggio e dell’ambiente che innervano la disciplina dei domini collettivi.

L’insieme delle disposizioni contenute nell’art. 4 del d.lgs. 327/2001 in materia di espropriazione degli usi civici, appare a sua volta ispirato dall’intento prevalente di agevolare l’esecuzione delle opere pubbliche. Ne segue la introduzione dell’incerta nozione di “compatibilità”, riferita non già all’attuale dimensione e finalità dell’istituto, ma piuttosto e solo alla possibilità di svolgimento di determinate attività da parte degli appartenenti alla comunità di riferimento con la quale concorrono, nel corrente quadro normativo, altri obiettivi che pure avrebbero dovuto essere citati e salvaguardati.

A diparte di ciò, poi, si pone la questione di autonomo interesse, relativa al procedimento preordinato all’espropriazione, e cioè se di sdemanializzazione o se di mutamento di destinazione d’uso, anche in tal caso con rilevanti ricadute in caso di cessazione dell’esigenza pubblica che aveva determinato l’espropriazione per pubblica utilità.

Infine, l’art. 12-ter del D.L. 19/2024, convertito in L. 56/2024, evidentemente ispirato a una necessità ancora più impellente, in quanto riferita a opere di PNRR o a così dette “grandi opere”, costruisce una regola di “compatibilità” che appare, a dir poco, di incerta applicazione, del tutto svincolata, ancora una volta, dal peculiare regime dell’uso civico.

È da auspicare, a questo punto, che i meccanismi di protezione dell’uso civico, se effettivamente gli si voglia conservare il “valore aggiunto” attribuitogli nel corso degli ultimi decenni dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale prima e dallo stesso legislatore “sistematico” poi, intervengano efficacemente, ponendo rimedio alle “disattenzioni” di quel legislatore che, in opposizione a quello della L. 168/2017, verrebbe da qualificare piuttosto come legislatore “occasionalmente” o “episodicamente” incidente sul regime degli usi civici.

Territori soggetti agli usi civici in Campania e Molise. Prime considerazioni per l'attuazione dell'eco-planning dal caso del Comune di Polla (SA)

di Salvatore Losco¹

Introduzione

Il presente contributo, dopo aver quantificato gli usi civici in riferimento al territorio italiano e descritto la normativa nazionale in merito, passerà ad un'analisi di maggior dettaglio per le Regioni Campania e Molise. L'individuazione e la perimetrazione cartografica verrà effettuata, in modo esemplificativo alla scala locale, per il Comune di Polla (SA) con l'obiettivo di evidenziare le difficoltà insite nella redazione di una cartografia tematica degli usi civici, elaborato indispensabile, per valutare il ruolo che tali aree potrebbero giocare nella Pianificazione Ecologico-Ambientale del territorio.

Gli usi civici sono un diritto reale di godimento collettivo di determinate *utilitas* su proprietà *altrui* o di soggetti pubblici (Demani Civici) o di privati, diversi dai soggetti utilizzatori o *propria* (Domini Collettivi), da parte delle comunità residenti e/o discendenti dagli originari del luogo che si concreta in varie forme. Il contenuto di questi diritti è assai vario: *pascolatico*, *legnativo*, *abbeverata*, *ademprivio*², *cussorgia*³, *erbatico*, *furriardogi* o *stazzo*⁴, *escatico* o *ghilandatico* e *siliquatico*⁵, *sbarru* e

*spicatico*⁶, *vagantino*⁷. L'origine storica dei diritti di uso civico è incerta, e riconducibile a due scuole di pensiero: secondo un orientamento minoritario avrebbero avuto origine nella tradizione agraria romana, mentre un orientamento maggioritario sostiene che la loro nascita risalga al più tardo fenomeno del latifondismo medievale⁸.

Nel 1947 in base ai dati dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria la proprietà fondiaria dello Stato, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti raggiungeva i 6.398.451 ha, i beni soggetti agli usi civici, *Demani Civici* e *Domini Collettivi*, appartenenti alla popolazione dei Comuni o delle frazioni si estendevano per 2.596.236 ha mentre quelli di proprietà delle *Associazioni agrarie* (2.255) per 488.792 ha pertanto in Italia gli usi civici interessavano 3.085.000 ha in totale pari a 30.850 kmq⁹ poiché la superficie totale dell'Italia è di 302.073 kmq si può affermare che il 10,21% del territorio nazionale risulta soggetto agli usi civici.

Nel 2010 l'Istat, con la collaborazione della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva¹⁰, ha censito,

¹ Professore associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Università della Campania Luigi Vanvitelli, Dipartimento di Ingegneria.

² Tipologia di uso civico presente solo in Sardegna che consente ai *cives* di esercitare sui fondi privati il diritto di pascolo dopo la raccolta dei prodotti principali, il legnativo e il ghiandatico.

³ Antico istituto, tipico della Sardegna, affine all'ademprivio, in cui, però, i diritti di pascolo non sono attribuiti agli abitanti di un paese, ma a un singolo pastore con diritto di trasmetterli al figlio, su una definita superficie di terreno ademprivile.

⁴ Terreni concessi in uso, ubicati in zone distanti dai centri abitati e destinati alla pastorizia; sono presenti solo in Sardegna dove nel sud vengono denominati *furriardogi* e al nord *stazzi*. Queste aree venivano chiuse con frutteti e vigne dando origine in molti casi a dei villaggi rurali.

⁵ Diritto di raccogliere ghiande o condurre maiali nei querceti altrui. In epoca feudale con lo stesso termine si indicava il tributo da pagare al signore per raccogliere ghianda sui suoi territori. Il diritto di raccogliere carrube ed altri baccelli si configura invece come *siliquatico*.

⁶ Diritto di entrare nell'oliveto per raccogliere le olive cadute dagli alberi, dopo che il proprietario abbia concluso la sua raccolta; particolarmente diffuso in Calabria dove viene anche denominato *u scaru*. Simile allo *sbarru* è invece lo *spicatico*, detto anche *spicilegio* e *spigaggio*, consistente nella raccolta delle spighe dopo la mietitura. Tuttavia, quest'ultimo non rientra tra le categorie di uso civico e, pertanto, gli utenti possono goderne finché non diventi incompatibile con la destinazione del fondo data dal proprietario. Fanno eccezione le province dell'ex Stato Pontificio dove invece la spigolatura rientra fra i beni soggetti a liquidazione.

⁷ Antico diritto di vagare nelle valli e paludi per cacciare, pescare, tagliare canne e raccogliere prodotti spontanei della terra.

⁸ Deliperi S. (2013), "Demani civici in Sardegna", in www.demaniocivico.it.

⁹ Cinanni P. (1962), *Le terre degli Enti, gli usi civici e la programmazione economica*, Alleanza Nazionale dei Contadini, Roma.

¹⁰ La CNPC è un'associazione senza fine di lucro che riunisce le comunità utenti di usi civici o di demani civici, delle università agrarie e delle proprietà collettive, con lo scopo di difendere e valorizzare questi antichi istituti giuridici nei loro aspetti economici, sociali, na-

nell'ambito del 6° Censimento dell'Agricoltura, le proprietà collettive su tutto il territorio nazionale. Esse¹¹ sono beni di proprietà pubblica o collettiva soggette a diritti di utilizzo da parte di singoli individui appartenenti a una determinata collettività. Riguardano superfici di diversa natura e destinazione (pascolo, boschi, corpi idrici, ecc.) e assumono differenti forme e denominazioni nelle varie regioni italiane (ad esempio, *Vicinie* nel Friuli-Venezia Giulia e in Lombardia, *Regole* nel Veneto, *Comunaglie* in Emilia-Romagna, *Comunanze* agrarie nelle Marche, *Università agrarie* in Umbria e Lazio, ecc.).

Le proprietà collettive rilevate dai censimenti agricoli comunitari si riferiscono essenzialmente a terreni destinati a pascoli e prati permanenti (le unità esclusivamente forestali non sono state infatti incluse nei campi di osservazione censuari) e in minima parte a ortive e altri seminativi. Sono aree quindi incluse nella Superficie Agricola Utilizzata¹².

Dei circa 17 milioni di ettari di terreno agricolo in Italia, ben 1.668.851,85 ha (il 9,77% della Superficie Aziendale Totale¹³) risultano *Proprietà Collettive* (il 4,7% della SAU)¹⁴ che, sebbene siano poche numericamente (0,1% delle aziende agricole italiane), gestiscono però ingenti superfici: 4,7% della SAU nazionale (82,3% di questi territori è situato in montagna, il 16,4% in collina e l'1,4% in pianura) e il 9,8% della Superficie Totale (84,4% in montagna, il 14,6% in collina e l'1,1% in pianura)¹⁵.

I Demani civici, i Domini collettivi e le Associazioni agrarie interessavano più di tre milioni di ettari nel 1947

turalistici e culturali. Fondata in Roma, presso il Senato della Repubblica, il 7 marzo 2006, ha attualmente sede in Trento.

¹¹ Le proprietà collettive possono essere distinte in due categorie: proprietà collettive aperte o terre civiche e proprietà collettive chiuse. Sulle prime la comunità residente esercita diritti di godimento sulle risorse mentre sulle seconde tali diritti sono esercitati dai residenti discendenti dagli antichi originari del luogo.

¹² Rappresenta la superficie agricola utilizzata per realizzare le coltivazioni di tipo agricolo, escluse quindi le coltivazioni per arboricoltura da legno (pioppeti, noceti, specie forestali, ecc.) e le superfici a bosco naturale (latifoglie, conifere, macchia mediterranea). Dal computo della SAU sono escluse le superfici delle colture intercalari e quelle delle colture in atto (non ancora realizzate). La SAU comprende invece la superficie delle piantagioni agricole in fase di impianto.

¹³ La Superficie Aziendale Totale (SAT), indipendentemente dal titolo di possesso, è comprensiva della Superficie Agricola Utilizzata (SAU), della superficie boscata o utilizzata per le piantagioni da legno, e le altre superfici aziendali (tare dei fabbricati, tare degli appezzamenti, e altre superfici non agricole).

¹⁴ Gatto P. (2017), "Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana", in *Agriregioneuropa*, n. 49.

¹⁵ Istat (2010), *6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istruzioni per la rilevazione*, Roma, pp. 163-166.

mentre nei dati Istat del 2010 si registra una superficie agricola totale poco meno che dimezzata. Tale riduzione è tuttavia correlata alla diminuzione delle superfici agricole a livello nazionale, mentre l'incidenza percentuale dei domini collettivi sulla superficie agricola totale è rimasta pressoché invariata intorno al 10%.

A Trento le aree comuni rappresentano oltre la metà della SAU (55%) e i due terzi della SAT (76%). I territori di questa Provincia come anche quelli di Bolzano e della regione Abruzzo risultano fortemente caratterizzati dalla presenza di terre comuni¹⁶.

Nella Provincia autonoma di Trento l'estensione dei *Domini collettivi* raggiunge il 50% della superficie dell'intero territorio provinciale, mentre in Abruzzo giunge al 24%. I *Domini collettivi* sono distribuiti su tutto il territorio nazionale, per quanto sull'arco alpino trovino la loro massima estensione e presenza.

Le prime quattordici Regioni e/o Province autonome che registrano le maggiori superfici di proprietà collettive, in ordine decrescente (*Tabella 1*), sono¹⁷:

Tabella 1 – Proprietà collettive in Italia: le prime quattordici regioni e province autonome per un numero di ettari

N.	Prov./Reg.	Prop. Coll. 2010	% Sup. Tot.
1	Trento	310.908,70	50,09%
2	Abruzzo	262.478,78	24,23%
3	Piemonte	154.174,34	6,07%
4	Campania	123.347,93	9,02%
5	Sardegna	122.853,49	5,09%
6	Lazio	106.008,69	6,15%
7	Bolzano	103.665,99	14,01%
8	Lombardia	88.405,35	3,70%
9	Basilicata	68.555,72	6,80%
10	Umbria	53.656,28	6,33%
11	Veneto	50.950,71	2,77%
12	Calabria	49.549,43	3,25%
13	Marche	43.935,26	4,67%
14	Molise	33.400,24	7,49%

Fonte: Istat 2010

Nel 2020¹⁸ l'Istat aggiorna i dati, nell'ambito del VII Censimento dell'Agricoltura, e la situazione muta rispet-

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/36/le-statistiche-sulle-common-land-nellunione-europea-e-italia.

¹⁸ esploradati.istat.it/databrowser/#/it/censimentoagricoltura/categories/IT1,Z1100AGR,1.0/CENSAGR/CENSAGR_STRCHAR/IT1,DF_DCAT_CENSAGRIC2020_LEGOWN_ALL,1.0.

to a quella del precedente rilevamento secondo quanto riportato nella *Tabella 2*.

Tabella 2 – Proprietà collettive in Italia: le prime quattordici regioni per un numero di ettari

N.	Prov./Reg.	Prop. Coll. 2010	% Sup. Tot.
1	Bolzano	168.480,00	22,7%
2	Abruzzo	154.320,00	14,25%
3	Trento	150.476,00	24,24%
4	Campania	141.840,00	10,37%
5	Veneto	111.601,00	6,06%
6	Sardegna	80.933,00	3,36%
7	Piemonte	56.195,00	2,21%
8	Lombardia	53.696,00	2,25%
9	Calabria	51.527,00	3,38%
10	Basilicata	50.608,00	5,02%
11	Lazio	43.509,00	2,52%
12	Marche	28.217,00	3,00%
13	Molise	25.851,00	5,79%
14	Umbria	5.905,00	0,69%

Fonte: Istat 2020

Normativa Nazionale e delle Regioni Campania e Molise

La Legge n. 1766/1927 e il relativo Regolamento di Attuazione (RD 28 febbraio 1928, n. 332), è ancora oggi uno dei principali dispositivi normativi che regola gli usi civici a livello nazionale, omologando sotto lo stesso nome di usi civici le diverse situazioni di godimento collettivo delle risorse. In particolare, essa indica due diverse tipologie di diritti che possono fare capo a una collettività: I diritti di uso e godimento su terre di proprietà privata e il dominio collettivo su terre demaniali o terre collettive.

Nell'impostazione della Legge del 1927 gli usi civici in senso stretto sono i diritti collettivi di godimento e uso spettanti a una popolazione e ai singoli utenti che la compongono su terre in dominio privato. Questi non possono variare nel loro contenuto e nella loro estensione e sono destinati alla liquidazione che può avvenire mediante distacco per quote o per scorporo, mediante compenso in canone oppure cessione dell'intero fondo alla popolazione. I diritti di uso e godimento su terre di proprietà privata sono diritti di promiscuo godimento che danno la possibilità agli utenti di fruire, insieme con il proprietario, delle possibilità di godimento che offre il bene oggetto dei diritti stessi.

Del tutto diversa è, invece, la proprietà collettiva che è un diritto collettivo di dominio. La proprietà collettiva ha come oggetto i beni civici di originario dominio di una comunità di abitanti ovvero a essa pervenuti in esecuzione delle procedure di liquidazione degli usi civici e delle promiscuità previste dalla legge.

I beni in proprietà collettiva possono essere *Domini collettivi*, se di Associazioni o Università Agrarie, e *Demani civici*, se di Comuni o frazioni. Va, però, sottolineato che il Comune, o l'Associazione o Università Agraria comunque denominata, è l'ente amministrativo della collettività proprietaria: la proprietà del bene è di natura collettiva di diritto pubblico anziché privata ovvero patrimoniale dell'ente. Il bene, quindi, non appartiene al patrimonio comunale o dell'ente ma alla collettività di cui lo stesso ente è mero rappresentante, titolare solo di poteri amministrativi. Ebbene, la proprietà collettiva è destinata alla conservazione e alla pianificazione economica e gli usi esercitati possono variare nel loro contenuto e nella loro estensione. La sistemazione definitiva delle terre collettive ha luogo attraverso un procedimento di riordino che si articola nelle fasi di verifica, sistemazione e recupero delle terre, assegnazione a categoria e gestione. Sostanzialmente la legge ha posto due questioni cruciali inerenti agli usi civici dei suoli: da un lato gli aspetti legati alla loro liquidazione o alla fissazione di un canone atto a compensare il diritto di uso civico non più esercitato a favore della collettività e dall'altro ha rilanciato la tematica della tutela e della valorizzazione delle terre di proprietà collettiva, introducendo il piano di ripartizione, ovvero *un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale*, con determinazione delle opere di miglioramento da eseguirsi a cura degli assegnatari. La stessa legge introduceva inoltre la figura, tuttora vigente, del Commissario Regionale per la liquidazione degli usi civici, responsabile dell'accertamento, della valutazione e della liquidazione di questi diritti per le popolazioni che ne facevano richiesta, ma la lentezza delle operazioni di accertamento ha causato un'incertezza amministrativa che, di fatto, ha contribuito al depauperamento della consistenza di tali beni, spesso alienati o lottizzati illegalmente per mano delle amministrazioni pubbliche a cui era stata affidata la loro tutela. L'art. 11 della Legge del 1927 prevede l'assegnazione dei terreni di proprietà collettiva a due categorie:

- *Categoria A*: terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente;
- *Categoria B*: terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

I beni di *Categoria B* vengono ripartiti tra le famiglie di coltivatori diretti attraverso la quotizzazione mentre quelli di *Categoria A*, cioè i boschi e i pascoli, continuano ad appartenere alla collettività, sono soggetti al rigoroso regime di inalienabilità, indisponibilità e imprescrittibilità degli usi e l'esercizio dei diritti di uso civico è disciplinato dal *Regolamento degli Usi Civici*. Proprio lo specifico regime giuridico della proprietà collettiva permetterebbe a questa di assurgere a strumento di salvaguardia ambientale se correttamente pianificata. La proprietà collettiva non solo costituisce un enorme patrimonio di risorse naturali ma, proprio grazie ai caratteri peculiari del regime giuridico che la connota, assicurando stabilità e continuità, è in grado di svolgere un ruolo importante nello sviluppo sostenibile nella conservazione e valorizzazione del territorio.

Dal punto di vista della Pianificazione del Territorio i beni di *Demanio civico* e di *Dominio collettivo* e i diritti spettanti alla popolazione in base alla Legge n. 1766/1927 sono beni e diritti ai quali è stata riconosciuta valenza paesistica/paesaggistica, secondo quanto previsto dalla Legge n. 431/1985 (comma h, art. 1), il cui articolo 1, sottopone a vincolo paesistico tutti i terreni di uso civico, vincolo paesaggistico ribadito dal d.lgs. n. 42/2004 (comma h, art. 142) e pertanto aree soggette alla disciplina del Piano Paesistico/Urbanistico Territoriale Paesistico (art. 1-*bis* Legge n. 431/1985) oggi Piano Paesaggistico/Urbanistico Territoriale Paesaggistico (art. 135 d.lgs. n. 42/2004).

L'interesse ambientale sotteso alla proprietà collettiva ha ricevuto un'ulteriore conferma e sostegno dal diritto comunitario che ha codificato la possibilità per le comunità titolari di beni collettivi di esercitare, in modo remunerabile, attività di servizi ambientali aprendo in tal modo alla proprietà collettiva nuovi percorsi di sviluppo in funzione della tutela ambientale. Basti pensare che la Legge Costituzionale n. 1/2022 che ha modificato gli articoli 9 e 41 ha riconosciuto un espresso rilievo alla tutela dell'ambiente, sia nella parte dedicata ai principi fondamentali, sia tra le previsioni della cosiddetta *Costituzione economica*. Il nuovo articolo 9 prevede che la Repubblica tuteli l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. A tutt'oggi l'articolo 9 non tutela solo il paesaggio ma anche l'ambiente, l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con la salute e l'ambiente. L'articolo 41, infatti, dichiara che la salute e l'ambiente vanno tutelati da parte dell'economia. Negli anni passati la visione che si aveva era quella di un ambiente da proteggere in quanto strumento per l'uomo e non perché un bene con sua dignità. Con la Legge

n. 168/2017 vi è stato il riconoscimento giuridico della proprietà collettiva e il suo inserimento nell'ordinamento, a livello costituzionale, accanto alla proprietà privata e alla proprietà pubblica. Gli assetti fondiari collettivi, i *Domini collettivi*, sono stati qualificati quali veri ordinamenti giuridici primari, dotati di capacità di autonormazione e gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva quale *comproprietà intergenerazionale*. La proprietà collettiva è oggi *tertium genus* riconosciuto dall'ordinamento, caratterizzato da un legame indissolubile con la tutela dell'ambiente, dalla solidarietà tra generazioni e dalla valorizzazione della collettività. L'articolo 3, comma 3, della Legge n. 168/2017 conferma il regime giuridico dei beni civici caratterizzati da inalienabilità, indivisibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale quale conseguenza propria della natura *intergenerazionale* che inibisce qualsiasi atto dispositivo che possa privare le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo della cosa e quale conseguenza del criterio, che è proprio del sistema collettivo, di conservazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali e, in tal modo, dell'ambiente.

Nel 1977 si perviene al trasferimento delle competenze alle regioni con il DPR n. 616 che all'art. 66 sanciva il trasferimento a esse delle funzioni amministrative statali in materia di *agricoltura e foreste*, tra cui le destinazioni agrarie delle terre soggette agli usi civici oltre alle altre funzioni già trasferite e riguardanti sempre gli usi civici, nonché in materia di liquidazione degli stessi, di scioglimento delle promiscuità, di verifica delle occupazioni, ecc. Da allora, tutte le Province autonome/Regioni hanno legiferato in materia nel tentativo di disciplinare e salvaguardare questo importante patrimonio di risorse (soltanto il Veneto ha legiferato dopo la pubblicazione della LN n. 168/2017) tra queste, merita di essere segnalata la LR n. 14/2002 del Molise che persegue l'obiettivo «di fare delle terre civiche uno strumento produttivo primario per lo sviluppo delle popolazioni molisane, per l'incremento della forestazione e della zootecnia e per la valorizzazione ambientale» e che abroga la precedente LR n. 6/1980 – *Norme in materia di usi civici*.

Per quanto attiene alla Campania con la LRC n. 11/1981, recante norme in materia di usi civici, si è provveduto a emanare disposizioni di dettaglio in seguito al trasferimento delle competenze. Oggetto di tale normativa sono i numerosi istituti giuridici concernenti le aree interessate, che con i 123.347,93 ha di terre collettive rappresentano una risorsa vitale per una pianificazione territoriale volta a soddisfare esigenze di pubblica utilità per i 550 comuni della Regione Campania.

Tabella 3 – Usi civici in Campania

Provincia	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno	Campania
Superficie totale comuni in ha	279.200,00	207.100,00	263.900,00	117.100,00	491.700,00	1.359.000,00
Terreni soggetti a usi civici ha	32.487,58	19.437,71	37.962,70	2.903,35	121.891,57	214.682,91
Terreni soggetti a usi civici %	11,64%	9,39%	14,39%	2,48%	24,79%	15,80%
Totale Comuni	118	78	104	92	158	550
Comuni con terreni soggetti a usi civici	83	64	66	30	145	388
Comuni con terreni non soggetti a usi civici	32	11	34	58	13	148
Comuni di nuova istituzione	3	3	4	4	0	14

Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Regione Campania (2019), *Relazione Generale/1, Piano Paesaggistico Regionale – Preliminare di Piano*, p. 111

Il Servizio Amministrativo Usi Civici ha competenza in materia di:

- rilascio delle certificazioni, attestanti il gravame dell'uso civico;
- l'istruttoria e il rilascio dei provvedimenti di concessione delle legittimazioni del possesso abusivo di terre civiche; della reintegra e devoluzione ai demani civici;
- le operazioni di verifica delle occupazioni abusive; la riapertura delle operazioni demaniali; la nomina dei periti istruttori per le operazioni di verifica;
- la tenuta e l'aggiornamento dell'archivio con la raccolta dei vari provvedimenti adottati.

Territori soggetti agli usi civici in Campania

In Campania su 550 Comuni 388 presentano territori soggetti agli usi civici, per una superficie complessiva di 214.683 ha pari a circa il 16% del territorio regionale¹⁹. Tali dati sono stati quantificati sulla base dei decreti di *assegnazione a categoria* emessi dal Regio Commissario per la liquidazione degli usi civici della Campania e del Molise dal 1927 al 1946 e dal 1946 al 1977 e dalla Giunta Regionale della Campania dal 1977 a tutt'oggi. Nella Provincia di Salerno 145 Comuni su 158 sono soggette agli usi civici per una superficie di 121.851 ha che costituisce il 24,79% del territorio provinciale. Nella Provincia di Caserta 66 Comuni su 104 per una superficie di 37.962 ha che costituisce il 14,39% del territorio provin-

ciale. Nella Provincia di Avellino 83 Comuni su 118 per una superficie di 32.487 ha che rappresenta l'11,64% del territorio provinciale. Nella Provincia di Benevento 64 Comuni su 78 per una superficie di 19.437 ha che rappresenta il 9,39% del territorio provinciale. Nella Città Metropolitana di Napoli 30 Comuni su 92 per una superficie di 2.903 ha che rappresenta il 2,48% del territorio metropolitano (*Tabella 3*).

Le particelle catastali soggette agli usi civici sono 27.986 di cui 2.953 nella Provincia di Avellino, 1.806 nella Provincia di Benevento, 9.650 nella Provincia di Caserta, 371 nella Città Metropolitana di Napoli e 13.206 nella Provincia di Salerno. Nella restituzione cartografia effettuata per il Preliminare del Piano Paesaggistico Regionale 1603 particelle non sono state individuate e, in particolare, 408 nella Provincia di Avellino, 369 nella Provincia di Benevento, 271 nella Provincia di Caserta, 112 nella Città Metropolitana di Napoli e 443 nella Provincia di Salerno. La mappatura degli usi civici per l'oggettiva indisponibilità dei dati per la loro corretta trasposizione e georeferenziazione sulla CTR, nonché alla dovuta verifica da parte della Direzione Agricoltura e del Commissario per la liquidazione non può essere presa a riferimento per gli aspetti di carattere prescrittivo ma costituiscono un elemento di conoscenza che potrà essere definito solo nella fase delle osservazioni al Piano da parte dei comuni che saranno chiamati ad approfondire questa specifica tematica del Piano Paesaggistico Regionale della Campania.

I primi tre Comuni campani in cui si situano le maggiori superfici soggette agli usi civici sono: Sanza (Sa) con 7.389 ha ovvero il 57,4% dell'intero territorio comunale, Piaggine (Sa) con 3.841 ha ovvero il 61,2% e San Gregorio Magno (Sa) con 2.616 ha ovvero il 52,3% (*Figura 1*). Le particelle catastali soggette agli usi civici sono 27.986 di cui 2.953 nella Provincia di Avellino,

¹⁹ Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Regione Campania (2019), *Relazione Generale/1, Piano Paesaggistico Regionale – Preliminare di Piano*, p. 111.

Figura 1 – Campania superficie soggetta agli usi civici per Comune in ettari a sinistra in percentuale dell'intero territorio comunale a destra

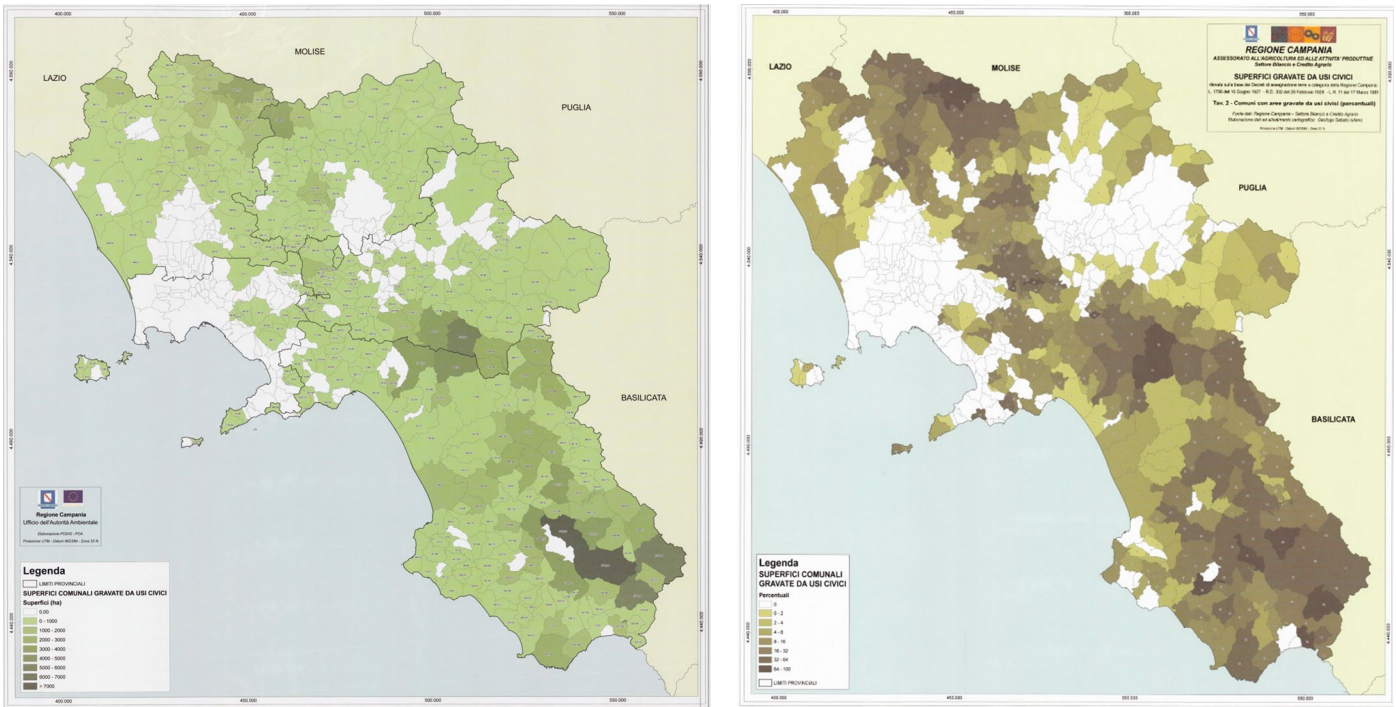
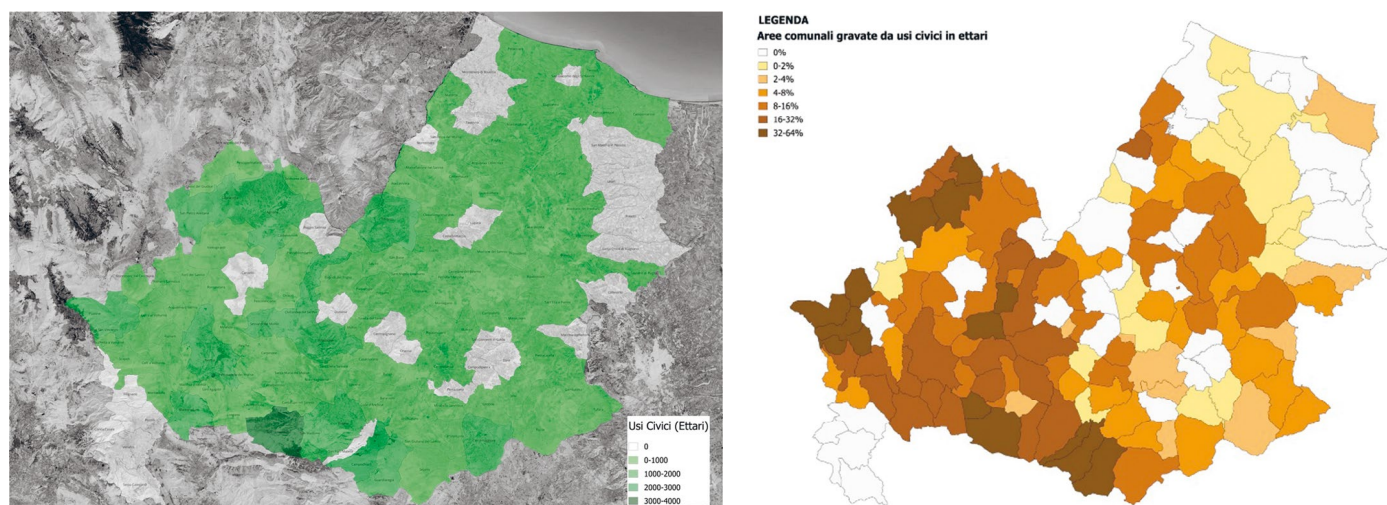


Figura 2 – Molise superficie soggette agli usi civici per Comune in ettari a sinistra in percentuale dell'intero territorio comunale a destra



Fonte: Elaborazione dell'autore

grafia catastale edizione 2008, in formato vettoriale, posizionata nel sistema di coordinate Universale Trasversa di Mercatore UTM-WGS 84 fuso 33 Nord; la cartografia catastale di primo impianto (1900-1905), in formato raster; la cartografia di base del PUC (carta tecnica regionale in formato vettoriale) e i fogli catastali del Comune aggiornati (in formato vettoriale), l'overlay mapping di questi layer ha consentito di individuare e perimetrare le particelle catastali soggette agli usi civici elencate in forma testuale nel decreto del Commissario agli usi civici riferito al comune di studio.

Alle particelle non censite si dovranno sommare gli usi civici non individuati per le seguenti ragioni:

- Perché nel decreto è scritto *non presente in catasto*;
- Perché nel decreto si cita *articolo e sezione* invece di foglio e particella;
- Perché nel decreto è individuato il demanio ma non il foglio e particella;
- Perché nel decreto vengono prima elencati i fogli e poi le particelle (senza elencare la coppia);
- Perché quella particella non esiste né nel catasto di primo impianto né nel catasto edizione 2008;
- Perché quel foglio non esiste né nel catasto di primo impianto né nel catasto edizione 2008;
- Perché quella particella pur esistendo certamente non è rinvenibile né nel catasto di primo impianto né nel catasto edizione 2008;
- Perché quel foglio non è disponibile in quanto non pubblicato.

Riassumendo le anomalie si possono verificare in due situazioni:

- *Anomalia di tipo 1* – Durante il confronto tra i decreti del Commissario degli usi civici e la cartografia catastale del 2008, causato dalle variazioni delle particelle. Queste anomalie possono essere risolte confrontando il catasto del 2008 con quello di primo impianto;
- *Anomalia di tipo 2* – Durante il confronto tra i decreti del Commissario degli usi civici e il piano urbanistico comunale, causato dai mutamenti di destinazione presenti nel PUC. Queste anomalie possono essere risolte osservando il Registro dei Provvedimenti dell'Ufficio Regionale degli Usi Civici.

Il caso del Comune di Polla (SA)

Il territorio comunale di Polla, parte integrante del comprensorio del Vallo di Diano, di cui occupa l'area più a Nord, conta 5.174 residenti (Istat 2021), con una superficie di 4.808 ha di cui circa 968 ha soggetti agli usi civici ovvero il 20,1% dell'intero territorio comunale. L'insediamento urbano occupa le aree pianeggianti situate lungo il fiume Tanagro che attraversa l'intero comprensorio lungo l'asse nord-sud, la restante parte del territorio comunale è montana, molto più estesa di quella pianeggiante si allunga a ovest verso i rilievi del Cilento e a est verso i monti della Maddalena.

In base agli accertamenti compiuti²⁰, i demani elencati nel decreto sono in libero possesso del Comune e sono tutti assegnati alla *Categoria A* dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco e pascolo permanente con gli usi civici essenziali di pascere, legnare e abbeverare il bestiame. I fogli e le particelle citati nel decreto fanno riferimento al catasto di primo impianto (1900-1905). Per evitare le anomalie che si potrebbero verificare confrontando la cartografia del catasto del 2008 e il Regio Decreto del Commissario agli usi civici, sono state valutate le variazioni dei fogli e delle particelle tra il catasto di primo impianto e il catasto del 2008. Per il Comune di Polla i fogli e le particelle dei due catasti sono identici e quindi non possono presentarsi *Anomalie di tipo 1*. Per verificare la presenza delle *Anomalie di tipo 2*, si è confrontata la cartografia tematica conseguente al Regio Decreto del 1937 con il Piano Urbanistico Comunale di Polla²¹.

La cartografia tematica degli usi civici presente negli elaborati del PUC di Polla coincide con la cartografia conseguente al Regio Decreto tranne per un'anomalia. Dalla consultazione del Registro dei Provvedimenti dell'Ufficio Regionale degli Usi Civici emerge che per il Comune di Polla sono presenti sette provvedimenti. Quattro legittimazioni e una sanatoria a una vendita terreni non presenti nel Regio Decreto degli usi civici nel Comune di Polla (n. 96) in quanto avvenute prima del 25/10/1937 data del Decreto. L'unico provvedimento successivo al 1937 è il mutamento di destinazione del 1985, presente nel volume n. 172, che riguarda appunto il foglio e le particelle che causano l'anomalia di tipo 2 (*Tabella 5*).

Il Provvedimento n. 4-*bis* del 1985, contenuto nel volume n. 172, afferma che «il Comune di Polla è autorizzato, in sanatoria, a mutare la destinazione del terreno demaniale di uso civico in contrada Campo S. Giovanni di ettari complessivi 283 are e 82 centiare, riportati in catasto nel foglio 18 particella 4 e 5 per la realizzazione del campo sportivo A. Medici. Nel caso in cui venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione viene concessa, il terreno di che trattasi ritornerà, per quanto possibile, all'antica destinazione». Una volta corretta l'anomalia è stata redatta la cartografia tematica definitiva riguardante i terreni soggetti agli usi civici nel Comune di Polla (*Figura 3*).

²⁰ Il Decreto degli Usi Civici nel Comune di Polla è il n. 96 del 25/10/1937 redatto dal Regio Commissario degli Usi Civici di Campania e Molise.

²¹ Il PUC del Comune di Polla (SA) è stato approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 25 del 27/07/2024 con avviso di approvazione pubblicato sul BURC n. 56 del 12/08/2024.

Alla luce di tutte le considerazioni sue esposte il Comune di Polla può rappresentare, in modo emblematico, tutti i Comuni in cui le aree soggette agli usi civici (dopo aver superato le molteplici problematiche connesse alla mappatura che, nei casi più complessi, richiedono la ricerca e interpretazione di varie fonti archivistiche) raggiungono una percentuale non trascurabile dell'intero territorio consentendo così di testare il contributo che queste aree potrebbero fornire all'attuazione delle tecniche di eco-planning.

Tabella 5 – Comune di Polla (Sa). Provvedimenti usi civici

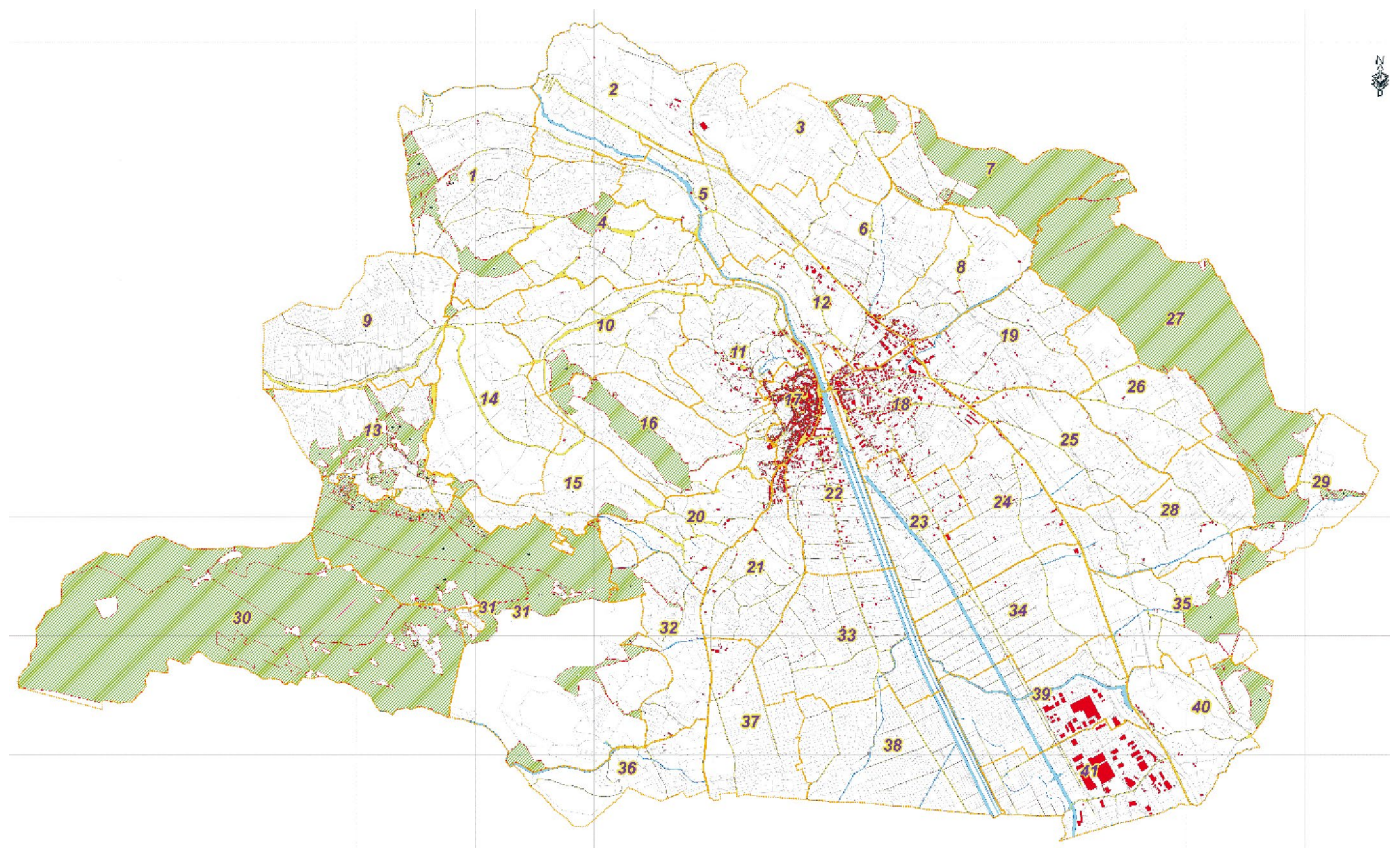
Provvedimento	Data	Volume	Numero Progressivo	Anno di riferimento
Decreto Ministeriale di alienazione terre	16-10-1929	1	21	1929
Legittimazione	08-05-1933	6	49	1933
Legittimazione	16-01-1934	7	16	1934
Legittimazione	23-02-1935	14	63	1935
Decreto Ministeriale di sanatoria a una vendita terreni del 1868	28-07-1936	29	90 <i>bis</i>	1936
Legittimazione	11-12-1936	41	24	1936
Mutamento di destinazione	10-07-1985	172	4 <i>bis</i>	1985

Fonti: Archivio Commissariato degli usi civici Campania e Molise; Archivio Regione Campania

Usi civici ed eco-planning: prime considerazioni

Nella pianificazione tradizionale del territorio le aree soggette agli usi civici non sono state considerate e, qualora individuate e perimetrate su cartografia di scala adeguata, sono entrate nel processo di pianificazione solo come vincoli paesistici/paesaggistici mentre, per la sola gestione, sono state disciplinate dai Regolamenti degli usi civici (artt. nn. 43, 44, 45 e 46 – RD n. 332/1928 e comma 5 art. 3 – Legge n. 168/2017) esclusivamente per il loro scopo originario. Questa circostanza ha determinato una sconnessione tra gli usi prescritti dalla pianificazione urbanistica con quelli compatibili con la presenza degli usi civici che, in molti casi, si è trasformata in contraddizione fino all'illegittimità delle scelte di piano che, soprattutto alla scala comunale, nell'ordinamento italiano, hanno forza giuridica di conformare il diritto di proprietà.

Figura 3 – Cartografia tematica del territorio soggetto agli usi civici nel Comune di Polla (Sa) retinato in verde su planimetria catastale



Con l'affermarsi delle questioni ambientali, come preminente interesse pubblico riconosciuto anche dalle recenti modifiche costituzionali, queste aree potrebbero acquisire un ruolo significativo nell'attuazione delle tecniche di Eco-Pianificazione del territorio. La pianificazione fisica, dovendo perseguire prioritariamente il pubblico interesse, le potrebbe utilizzare nella risoluzione dell'eccessiva frammentazione dell'habitat e conseguente perdita di biodiversità e consumo di suolo²² del territorio contemporaneo senza ricorrere né alle costose procedure dell'esproprio per pubblica utilità né alle complesse tecniche di perequazione/compensazione urbanistica in quanto già di proprietà pubblica o collettiva. In virtù di alcune caratteristiche peculiari di cui godono le aree soggette agli usi civici quali l'inalienabilità, l'indivisibilità, l'insuscipibilità e, limitatamente ai domini collettivi,

l'appartenenza a una terza forma di proprietà, la proprietà collettiva, esse costituiscono una risorsa per la salvaguardia e la valorizzazione territoriale attraverso il contributo determinante che potrebbero apportare nella pianificazione e attuazione delle Reti Ecologiche (RE)²³ a tutte le scale: Regionale, Provinciale e Comunale.

Il progetto della RE²⁴ è stato introdotto e sperimentato come metodo per affrontare le problematiche ambientali. Partendo dalla constatazione dei danni provocati dalla pressione antropica, si è affermato un atteggiamento di maggior attenzione alla fragilità delle risorse e all'impossibilità di rinnovarle. La continuità ambientale di un habitat viene considerata una delle condizioni fondamentali per garantire la biodiversità, perseguendo l'obiettivo di ricostruire una connessione di unità ecosistemiche naturali o a bassa antropizzazione in grado di svolgere un ruolo

²² Losco S. (2023), "Comprendere, definire e quantificare. Un contributo dell'urbanistica tecnica a una norma sul consumo di suolo", in Spasiano M. R., Calabrò M., Giusti A., Mari G. e Pietrosanti A.G. (a cura di), *Fondamenti di Diritto per l'Architettura e l'Ingegneria Civile*, Editoriale Scientifica, Napoli pp. 327-337.

²³ Losco S. e de Biase C. (2020), "Reti ecologiche e infrastrutture verdi nella pianificazione territoriale della Campania", in *Urbanistica informazioni*, n. 2.

²⁴ Gli elementi che costituiscono una RE sono: Core areas, ecological corridors, buffer zones, stepping zones, nature restoration areas, aree di deframmentazione ecologica e aree di tutela.

lo funzionale per l'ambiente. Nell'ambito del dinamismo ambientale, la frammentazione è quel processo continuo causato dall'azione umana in cui le aree naturali vengono suddivise in parti più o meno separate. La frammentazione rappresenta una delle principali minacce per la conservazione della biodiversità, rendendo di fatto necessario lo studio della connettività del territorio. La previsione e attuazione della RE si presta a integrare efficacemente i differenti obiettivi della pianificazione urbanistica comunale, di miglioramento del territorio (rurale, periurbano, urbano), di incremento della fruibilità e accessibilità degli ambiti rurali e naturali (itinerari e sentieri pedonali connessi alle RE) e di valorizzazione di luoghi e di elementi del territorio/paesaggio degli spazi aperti. Il progetto di RE ha la doppia finalità di mitigare gli effetti della frammentazione ecologica, attraverso la tutela degli ambiti naturali, e di ricostruire i collegamenti funzionali tra di essi, attraverso interventi di riqualificazione paesistico-ambientali. La RE può assolvere a funzioni legate sia alla conservazione della diversità biologica che al miglioramento dell'ambiente umano; la rete deve permeare l'intero territorio, interessando anche le aree urbane.

In particolare, la Rete Ecologica Comunale, che può essere definita come una sottorete della più articolata e complessa macro-rete multifunzionale dell'Infrastruttura Verde²⁵, ha come obiettivo fondamentale la conservazione, il rafforzamento, la valorizzazione, la ricostruzione delle connessioni tra gli ambienti naturali e semi-naturali del territorio. L'individuazione delle componenti costitutive della REC è indirizzata alla conservazione degli elementi di naturalità esistenti tramite forme di tutela, di riqualificazione delle aree compromesse con previsioni di trasformazioni ecologico-ambientali e di contenimento/superamento degli elementi di criticità. Una REC definisce le caratteristiche e le potenzialità del territorio e indica le strategie per consolidare e accrescere le dotazioni ambientali, puntando a un incremento dell'efficienza ecologica. Per strutturare il progetto di rete locale e il ruolo che svolge è importante delinearla all'interno di una scala territoriale più ampia; solo se inquadrata a livello provinciale e regionale, una rete comunale assume pieno significato e le scelte specifiche possono produrre

ricadute positive su un territorio più vasto. La costruzione del progetto di REC si pone come fine la realizzazione di un sistema integrato di conservazione e valorizzazione delle risorse naturali, storiche e culturali. Una maggiore attenzione verso la tutela, la rigenerazione ambientale e paesistica nelle aree con un'alta criticità.

La REC si configura quale:

- Ambito prioritario per la realizzazione di interventi di compensazione e di rinaturalizzazione, previsti in caso di significative trasformazioni territoriali;
- Riferimento per l'articolazione del territorio e per la definizione delle regole e delle tutele delle aree agricole e di valore paesaggistico, ambientale, ecologico;
- Strumento per la valutazione delle trasformazioni.

Un diritto reale di godimento che ha permesso la sopravvivenza di comunità per secoli, potrebbe costituire un elemento fondamentale per lo sviluppo eco-sostenibile, la salvaguardia e la trasformazione del territorio contemporaneo.

²⁵ L'IV è una rete completa di parchi lineari, spazi aperti e aree verdi in grado di articolare i quartieri e salvare le specie minacciate, di rimuovere gli inquinanti dal deflusso stradale e di offrire percorsi attraverso paesaggi naturalistici. L'IV comprende sia le aree naturali che quelle semi-naturali, sia i paesaggi agricoli, aperti e integri, che quelli frammentati delle frange periurbane o quelli ad alto grado di interclusione nel paesaggio urbano. L'IV comprende la RE e associa agli aspetti paesaggistici ed eco-sistemici quelli correlati alla produzione agricola forestale, alle attività ricreative, e alla mobilità.

Dallo scioglimento delle associazioni agrarie “inutili e dannose” al riconoscimento dell’autonomia statutaria dei domini collettivi

Se vogliamo che tutto rimanga come è,
bisogna che tutto cambi.

Sono passati ormai sette anni dall’entrata in vigore della L. 20 novembre 2017, n. 168, ma le parole dette da Tancredi al Principe di Salina, protagonisti del Gattopardo di Tomasi di Lampedusa, rappresentano forse meglio di qualsiasi altre, la situazione attuale dei domini collettivi.

A oggi la legge n. 168/2017 fatica ancora a trovare piena applicazione, pur essendo stata salutata da molti come un provvedimento normativo che avrebbe dovuto dare, finalmente, pieno riconoscimento ai vari ordinamenti giuridici primari costituiti dai domini collettivi², dopo che la legge del 1927 n. 1766 aveva imposto, su tutto il territorio italiano, un sistema che avrebbe dovuto portare, da un lato, alla sopravvivenza dei beni collettivi amministrati dai Comuni o dalle Amministrazioni separate degli usi civici, aperti al godimento di tutti i residenti e, dall’altro, tendenzialmente al venir meno delle associazioni e università agrarie perché ritenute, di regola, “inutili e dannose”, in quanto forme di pluralismo e di autonomia. Si era nell’anno 5 dell’era fascista e tale disegno era pienamente in linea con il pensiero dell’epoca che mirava ad annientare qualsiasi forma di associazionismo che non fosse in linea con il regime totalitario vigente.

¹ Avvocato, PhD in Diritto agrario e ambientale italiano e comunitario, Università degli Studi di Macerata.

² Per un primo commento sulla l. n. 168/2017 cfr. Germanò A. (2018), voce “Domini collettivi”, in *Digesto diritto civile*, vol. XI, p. 203; Pagliari G., “Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (‘norme in materia di domini collettivi’)”, in *Il diritto dell’economia*, p. 11; Volante R. (2018), “Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi”, in *Le nuove Leggi Civili commentate*, 5, p. 1067. Cfr. anche Marinelli F. (2022), *Usi civici*, in *Trattato civile e commerciale*, Giuffrè, Milano

L’art. 2, comma 4, della legge n. 168/2017 prevede ora che i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico siano amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari, a cui è riconosciuta personalità giuridica di diritto privato e piena autonomia statutaria. In mancanza di tali enti, i patrimoni collettivi sono gestiti dai comuni con amministrazione separata, pur restando nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l’amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278.

Di norma, dunque, i domini collettivi dovrebbero essere amministrati attraverso enti di diritto privato esponenziali delle collettività proprietarie con piena capacità di autonormazione e di gestione, mentre la gestione attraverso il Comune o le amministrazioni separate dei beni di uso civico razionali viene intesa dal legislatore solo quale forma residuale.

Il cambio di prospettiva è evidente e costituisce l’ultima tappa, in ordine temporale, di un lungo percorso che dall’entrata in vigore della l. n. 1766/1927 ha visto emanciparsi, con il passare degli anni, varie esperienze di domini collettivi, i quali hanno rivendicato, con tenacia e fermezza, un inquadramento giuridico differente rispetto a quello dei cd. usi civici.

Il modello a cui si ispira la legge n. 168/2017 è, dunque, quello già riconosciuto dalla l. 31 gennaio 1994, n. 97 (la terza legge sulla montagna), la quale all’art. 3 prevedeva espressamente, fin da allora, che alle organizzazioni montane, a cui competeva la gestione dei beni collettivi, fosse conferita, secondo specifiche modalità stabilite con legge regionale (art. 3, co. 1, lett. a), la personalità giuridica di diritto privato con piena autonomia statutaria³.

I principi dell’art. 3 della l. n. 94/1997 sono stati ap-

³ De Martin G.C. (1994), “Commento all’art. 3 legge n. 97 del 1994”, in *Rivista di diritto agrario*, I, p. 209.

plicati in Veneto con la L.R. 19 agosto 1996, n. 26⁴, sicché da quasi trent'anni tutte le Regole bellunesi, costituite dai soli discendenti, *ex sanguine*, delle antiche famiglie originarie, sono persone giuridiche di diritto privato, capaci di esprimere autonomamente le proprie norme di funzionamento interno e di gestione dei beni collettivi⁵. Ciascuna collettività regoliera si detta, così, il proprio statuto, stabilisce le proprie norme di funzionamento, individua quali poteri siano attribuiti ai vari organi interni, disciplina il godimento dei beni collettivi e determina le forme di controllo interno più adatte a garantire il buon andamento dell'ente. Tutto ciò avviene grazie a un processo complesso che coinvolge l'intera collettività, chiamata a confrontarsi e a stabilire responsabilmente e in via diretta le norme che dovranno guidare il proprio agire⁶.

Sul resto della penisola la piena applicazione della l. n. 168/2017, come del resto lo erano stati anche i principi dell'art. 3 della l. n. 97/1994, continua a essere difficoltosa.

Ciò per varie ragioni.

Vengono, infatti, in evidenza difficoltà culturali, legate cioè all'assopirsi dell'interesse delle collettività per la cura di un patrimonio gestito, da tempo, da altri enti. Riscoprire la propria identità, come collettività organizzata, attraverso il legame di appartenenza a un patrimonio collettivo, di cui spesso si è perso anche il ricordo, non è un percorso semplice. Non può stupire, quindi, che, dopo decenni di oppressione, le collettività faticino ad acquisire piena consapevolezza della loro ritrovata capacità di autonormazione, soprattutto laddove si è perso il ricordo delle antiche consuetudini che regolavano la vita associativa.

Vi sono, inoltre, numerosi ostacoli frapposti dalle autorità regionali e provinciali, che stentano a tenere il passo con il cambiamento in atto e che rallentano il processo di adeguamento ai principi della legge 168 del 2017, tanto che solo in pochi contesti locali è stata data attuazione alla nuova normativa⁷.

⁴ Germanò A. (1995), "Riordino e tutela delle Regole e delle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali. Il caso della Regione Veneto", in *Diritto dell'Agricoltura*, p. 59; Gaz E. e Cacciavillani I. (1997), "Legge Regionale sulle Regole", in *Dolomiti*, n. 1, p. 11; Tomasella E. (2000), *Aspetti pubblicistici dei beni regolieri*, Istituto Bellunese di ricerche sociali e culturali, Belluno.

⁵ La Corte di Cassazione ha dichiarato i beni collettivi regolieri una pura proprietà privata con la sentenza 11 aprile 2016 n. 7021, Foro It., 2016, 1, 7-8, 2452.

⁶ Sulla gestione dei beni collettivi regolieri cfr. Cacciavillani I., Gaz E., Martello C., Tomasella E. e Zanderigo Rosolo G. (2010), *Manuale di diritto regoliero*, Istituto Bellunese di ricerche sociali e culturali, Belluno.

⁷ Cfr. L. R. Valle D'Aosta, 1° agosto 2022, n. 19, *Norme in mate-*

La natura dei domini collettivi tra pubblico e privato

Il passaggio dei domini collettivi attraverso le nuove esperienze giuridiche, che si sono succedute nel tempo fino ai giorni nostri, ha imposto loro di percorrere un processo di adeguamento verso istituti e categorie giuridiche che mal si attagliano a un modello proprietario nato in un contesto giuridico totalmente diverso rispetto a quello attuale. Anche la loro riconduzione all'interno dello schema della personalità giuridica rischia di tradire la vera natura dei domini collettivi e di creare un artificioso diaframma tra ente gestore, collettività e beni. Nemmeno la distinzione tra pubblico e privato può aiutare nella comprensione degli assetti fondiari collettivi.

Nell'attuale contesto la giurisprudenza ha proposto una propria ricostruzione della natura dei domini collettivi, la cui lettura può essere utile al fine di un corretto inquadramento degli assetti fondiari collettivi.

La Corte di Cassazione, nella sentenza 10 maggio 2023 n. 12570⁸, dopo avere inquadrato storicamente gli usi civici⁹, conclude che sussistono due categorie e due regimi normativi specifici degli usi civici: vi sono beni altrui gravati, quali *iura in re aliena*, da usi civici della collettività, e vi sono beni civici, quali *iura in re propria*, di proprietà della collettività costituita o sul fondamento dell'incollato (e sono le proprietà collettive "aperte") o sul fondamento del vincolo del sangue (e sono le proprietà collettive "chiuse"). Riconosciuto dalla Corte Costituzionale 11 maggio 2023 n. 119¹⁰ che i beni fondiari gravati da *iura in re aliena* sono alienabili dato che il loro trapasso ad altri avviene *cum onere suo*, la Corte di Cassazione, con la sentenza 29 marzo 2024 n. 8573¹¹ ha affermato che gli assetti fondiari collettivi gravati da *iura in re propria* sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili e, anche, inespugnabili per pubblica utilità se non dopo un formale provvedimento di sdemanializzazione.

Le Sezioni Unite della Cassazione, con ordinanza n.

ria di consorterie e di altre forme di dominio collettivo. Abrogazione della legge regionale 5 aprile 1973, n. 14.

⁸ Cass. civ., SS.UU., Sentenza, 10 maggio 2023, in *Foro.it*, 2023, 1, 11, 3213.

⁹ Punto 5 della parte in diritto.

¹⁰ Corte cost., 11 maggio 2023, n. 119, in *Foro It.*, 2023, 1, 7, 2043. Sui cd. usi civici in senso stretto cfr. Tomasella E. (2023), "Estinzione dei domini collettivi", in Albisinni F. e Costato L. (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova, Cedam, p. 352.

¹¹ Cass. civ., sez. II, 29 marzo 2024 n. 8573, pubblicata in www.osservatorioagromafie.it. Per un commento sulla sentenza cfr. Germanò A. (2024), "I beni su cui gravano usi civici quali *iura in re propria* non sono espropriabili", in *Dir. giur. agr. alimentare e dell'ambiente*, 3, 1.

12482 del 2020¹², hanno chiaramente affermato la natura privata dell'ente di gestione dei beni civici che non risulta scalfita nemmeno se si dovesse concludere sulla natura pubblica dei beni collettivi. E tale indirizzo è stato ribadito nella successiva sentenza della Cassazione del 2021 n. 10837¹³ secondo la quale «Il legislatore statale ha individuato due diverse modalità di amministrazione e gestione dei patrimoni collettivi e dei diritti di uso civico delle comunità titolari, l'una "ordinaria" e l'altra "residuale" (L. n. 168 del 2017, art. 1, comma 4) rispettivamente affidata ai "Domini Collettivi", associazioni di diritto privato con piena autonomia statutaria e l'altra ai Comuni con amministrazione e bilancio separati e – aggiungendo (e su tale aggiunta si dirà nel prosieguo) – con rispetto del vincolo a non usare i beni civici in modo difforme dalla loro destinazione là dove non esistono gli enti esponenziali delle comunità».

Quanto, poi, alla natura della proprietà collettiva, la Cassazione, con la sentenza 6 giugno 2023 n. 15803, ha *affermato chiaramente* che i beni civici hanno una «connotazione pubblicistica», tanto da concludere che la legge 168/2017 ha «regolamentato un terzo ordinamento della proprietà civile, ovvero quella della cosiddetta proprietà collettiva», ribadendo che «la connotazione pubblicistica che riveste i diritti civici» non interferisce sul carattere giuridico di associazione privata degli enti titolari di tali beni¹⁴.

Dal complesso della giurisprudenza richiamata si possono, quindi, trarre tre considerazioni. La prima: gli enti esponenziali delle collettività titolari, tanto degli *iura in re propria*, quanto degli *iura in re aliena*, sono soggetti di diritto privato. La seconda: i beni fondiari di proprietà collettiva non sono beni pubblici ma hanno solo una «connotazione pubblicistica». La terza: la disposizione normativa con la quale i beni collettivi sono dichiarati inalienabili, indivisibili, inusucapibili e, in forza di sentenze della Corte di Cassazione, inespropriabili per pubblica utilità, li rende «assimilabili» ai beni demaniali assimilabili, colorandoli di parademalità. La conclusione possibile è che, oltre alla proprietà pubblica e privata dei cui all'art. 42 Cost, vi è la «proprietà collettiva», ovvero sia una proprietà privata conformata da uno specifico regime di godimento e di disposizione¹⁵.

¹² Cass. civ., SS. UU., Ordinanza, 24 giugno 2020, n. 12482, Foro It., 2020, 1, 10, 3074.

¹³ Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 23 aprile 2021, n. 10837, Foro It., 2021, 1, 9, 2786.

¹⁴ Cass. Civ., Sez. II, Sentenza, 6 giugno 2023 n. 15803, Foro It., 2023, 1, 11, 3213.

¹⁵ Agrifoglio G. (2023), «Usi civici e proprietà collettive – Usi civici e proprietà collettive: da *demanium* a *dominium*», in *Giurisprudenza italiana*, 11, p. 2334.

Le considerazioni appena riportate richiedono tuttavia un'ulteriore precisazione. La parademionalità degli usi civici non dipende solo dalla necessità che *ne cives fame pereant*, ma anche dall'interesse pubblico ambientale di cui all'art. 9 Cost., ambiente che è stato e che viene preservato in virtù dello specifico regime delle proprietà collettive per il doveroso avvicendamento intergenerazionale¹⁶. E si ricordi l'art. 142 del Codice dei beni culturali che impone il vincolo paesaggistico sulle aree gravate da uso civico. Dunque, i domini collettivi sono anche «beni culturali», ma mai «beni comuni» secondo la Commissione Rodotà, perché goduti da specifiche collettività e non dalla generalità dei *cives* nazionali.

Enti esponenziali e amministrazioni separate dei beni di uso civico; autonomia e controlli tutori

La Suprema Corte, con la sentenza n. 10837/2021, sostiene che sia possibile operare una piena parificazione tra l'ente esponenziale, dotato di autonomia statutaria ai sensi dell'art. 1, co. 2 della l. n. 168/2017, e l'Amministrazione separata usi civici (ASBUC). Detta parificazione sarebbe favorita dal riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato in capo a entrambi i soggetti¹⁷.

Riconoscere che i domini collettivi sono un ordinamento giuridico primario significa, innanzitutto, ammettere che le collettività locali hanno il pieno diritto di darsi un proprio ordinamento e a tale conclusione si perviene

¹⁶ L'interesse ambientale sotteso ai beni collettivi è stato richiamato dalla Corte costituzionale con la sentenza 1° aprile 1993 n. 133 sulla legittimità dei poteri ufficiali dei Commissari liquidatori ed è stato recentemente ripreso dalla stessa Corte nella sentenza 31 maggio 2018 n. 113 (Germanò A. (2018), «La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale», in *Diritto Agroalimentare*, n. 3, p. 661) e nella sentenza 24 aprile 2020 n. 71.

¹⁷ Precedentemente all'entrata in vigore della l. n. 168/2017, qualificava già le Amministrazioni Separate degli usi civici come persone giuridiche di diritto privato Ceruli Irelli V. (1983), *Beni pubblici pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, p. 306; cfr. anche De Lucia L. (1987), voce «Usi civici», in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet, Torino, p. 596. La legge del 1927 n. 1766 non parificava, tuttavia, l'Amministrazione Separata alle associazioni agrarie, posto che l'art. 25 ne prevedeva la soppressione. Le norme di funzionamento interno di una Amministrazione Separata non sovrapponibili alle norme che l'ente esponenziale si detta autonomamente. Le Regole bellunesi, infatti, si amministrano ancora grazie a una larga partecipazione dei regolieri alle assemblee, alle quali spetta assumere le decisioni più importanti per la collettività. Sul punto si cfr. Cacciavillani I, Gaz E., Martello C., Tomasella E. e Zanderigo Rosolo G. (2010), *Manuale di diritto regoliero*, cit. Nei comitati ASBUC, invece, la gestione dei beni spetta a un comitato composto da un numero di membri limitato, senza che vi sia l'obbligo di coinvolgere l'intera collettività, nemmeno in caso di atti di amministrazione straordinaria.

non solo mutando il nome da ASBUC a dominio collettivo. Occorre che venga consentivo l'effettivo esercizio del diritto delle collettività di ripensare alla propria autonomia.

Nonostante vi sia stato un generale riconoscimento della natura privata degli enti di gestione, pare che vi sia ancora latente un pregiudizio di fondo, secondo il quale le collettività proprietarie non sarebbero pienamente in grado di amministrarsi autonomamente, essendo necessario ancora esercitare sulle loro attività un controllo da parte dei poteri pubblici.

Tale pregiudizio parte anche da alcuni incisi delle pronunce della Cassazione sopra menzionate, laddove viene sottolineata la natura pubblica dei beni collettivi e delle finalità perseguite dagli enti esponenziali. Tali affermazioni possono, infatti, per alcuni costituire la premessa maggiore del ragionamento sillogistico che porta a concludere che l'attività degli enti esponenziali, enti di diritto privato e dotati di piena autonomia, deve essere sottoposta a una sorta di controllo "tutorio" della Corte dei Conti, come affermato dalla sentenza della stessa Corte dei Conti, Sezione II Centrale d'Appello, 29 settembre 2023 n. 257¹⁸, che ha condannato gli amministratori di una Amministrazione separata usi civici per responsabilità erariale. Trattandosi di beni pubblici, sempre secondo alcuni, dovrebbe trovare applicazione, sempre come conclusione del ragionamento sillogistico, anche la disciplina nazionale in materia di appalti pubblici.

Se da un lato, quindi, viene riconosciuta dalla giurisprudenza la natura privata degli enti di gestori e conseguentemente la loro piena autonomia di gestione, dall'altro i controlli e la necessità di applicare complesse procedure conculcano e comprimono tale autonomia, con la conseguenza che nessun cambiamento significativo viene apportato nella gestione dei domini collettivi, che rischiano così di morire per asfissia.

È necessario, quindi, fare chiarezza.

È indubbio che alla conservazione dei domini collettivi consegua un fondamentale interesse di tutela dell'ambiente. È altrettanto indubbio che la conservazione dei domini collettivi e del correlato interesse ambientale sia stata raggiunta grazie alle norme che le collettività locali si sono autoimposte nella consapevolezza di dover

trasferire alle generazioni future un patrimonio naturale intatto.

Non si deve, tuttavia, dimenticare come i diritti di natura dominicale delle collettività sui beni collettivi siano finalizzati, in via diretta, a soddisfare interessi prima di tutto di natura economica degli aventi diritto. Questi ultimi sono titolari di diritti particolari, quali il diritto di fabbisogno (legna da ardere), del rifabbrico (del materiale da opera per la costruzione delle proprie abitazioni), del diritto di erbatico e di pascolo. Gli aventi diritto esercitano sui patrimoni collettivi diritti di godimento, espressione di diritti soggettivi perfetti, che non sono affatto riconducibili all'uso comune (aperto a tutti i consociati), all'uso speciale (aperto a coloro che sono autorizzati all'utilizzo di un bene pubblico da parte della p.a.) o all'uso eccezionale (spettante ai solo concessionari) dei beni pubblici.

Non è possibile sovrapporre i beni pubblici ai domini collettivi. Occorre, invece, tener distinto l'interesse particolare dei singoli titolari del dominio collettivo, espressione del loro diritto di godimento, e l'ulteriore interesse indiretto di natura ambientale.

Il regime di appartenenza dei domini collettivi, caratterizzato dall'inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetuo vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale, conforma il diritto di proprietà collettiva rendendolo un modello di gestione efficiente delle risorse agricole e forestali, capace di favorire un uso produttivo sostenibile del suolo in favore della collettività proprietaria e, nel contempo, capace di conservare e proteggere l'ambiente in favore della collettività generale e delle generazioni future.

Non a caso l'art. 3 della l. n. 97/1994 delegava alle Regioni il riordino della disciplina delle organizzazioni montane titolari dei patrimoni collettivi, inalienabili, indivisibili e inusucapibili, al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale.

La tutela dell'ambiente nei domini collettivi viene appunto conseguita proprio grazie alla particolare conformazione di tale istituto, alla sua intima struttura, alle regole che la collettività si è data e che impone la conservazione delle risorse provenienti dai beni in favore delle generazioni future. Siamo in presenza, appunto, di una comproprietà intergenerazionale, in cui i proprietari di adesso limitano, da soli, il godimento dei loro beni nella ferma consapevolezza di dover trasmettere intatto il loro patrimonio alle generazioni future.

Se ciò che interessa al legislatore è, dunque, la conservazione dei domini collettivi poiché l'interesse ambientale sotteso alla proprietà collettiva è conseguito attraverso il mantenimento della loro consistenza, tale interesse

¹⁸ Corte dei Conti, Sezione II Centrale d'Appello, 29 settembre 2023 n. 257, Riv. Corte dei Conti, 2023, 6, IV, 186. Per una lettura critica della sentenza cfr. Carapellucci A. (2023), "Usi civici e giurisdizione contabile: un viaggio ai confini della nozione di danno pubblico", in *Rivista Corte dei Conti*, 6, IV, p. 197; C. Conti, Sez. II Centrale d'Appello, 29 settembre 2023, n. 257, nota di Germanò A. (2023), "Domini collettivi e giurisdizione contabile", in www.amministrativistiveneti.it.

pubblico trova già adeguata protezione nei procedimenti di alienazione o mutamento di destinazione di cui all'art. 12 della l. n. 1766/1972. Nel bilanciamento degli interessi sottesi all'alienazione o al mutamento di destinazione la pubblica amministrazione deve, infatti, tener conto non solo dell'interesse della collettività proprietaria alla conservazione dei propri diritti ma anche dell'interesse generale alla tutela ambientale.

L'ordinamento giuridico, attraverso l'art. 12 della l. n. 1766/1972 appresta dunque degli strumenti specifici atti a evitare pregiudizi alla tutela dell'interesse ambientale conseguito indirettamente dai domini collettivi, senza che sia necessario imporre forme di controllo da parte della Corte dei Conti nell'attività di gestione dei patrimoni collettivi.

Tale controllo dovrà, invece, sopravvivere nell'eventualità in cui i beni siano affidati all'amministrazione dei Comuni, poiché occorrerà verificare che non siano utilizzati in maniera difforme rispetto alla loro destinazione a beneficio della collettività proprietaria.

Conclusioni

Valorizzare il vincolo di destinazione dei beni collettivi non significa "colorare di pubblico la gestione dei domini collettivi".

Voler imporre i principi della responsabilità erariale e i controlli pubblici alla gestione dei domini collettivi porta a una limitazione dell'autonomia dei domini collettivi, che tradisce lo spirito della l. n. 168/2017 e favorisce la scomparsa di quei germogli di pluralismo che, a fatica, stavano rinascendo. Se i Comuni con i loro segretari faticano a far fronte all'eccessivo peso della burocrazia, pensiamo davvero che possa riuscire un piccolo dominio collettivo con pochi ettari di pascolo?

Elinor Ostrom¹⁹ ha insegnato, invece, come le risorse naturali possano essere conservate attraverso modelli comunitari solo quando vi sia pieno riconoscimento del diritto di autoorganizzazione con assoluta non interferenza da parte dello Stato. E a questo insegnamento occorre ritornare.

¹⁹ Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, Cambridge, trad. it. a cura di G. Vetrillo, F. Velo, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia 2006.

Un futuro per gli usi civici

di Antonio Buonajuto¹

Dicono che con l'avanzare dell'età diminuisca la sensibilità ai problemi astratti e si abbia maggiore attenzione alla possibilità delle soluzioni concrete. Se così fosse sono già abbastanza invecchiato perché di fronte a un qualsiasi problema la prima domanda che mi pongo è se le soluzioni proposte, oltre che ragionevoli e giuste, siano anche concretamente possibili.

Alla luce delle relazioni finora compiute devo chiarire all'amico e collega Leonardo Pica, che garbatamente mi accusa di nutrire più di una perplessità sul futuro della materia degli usi civici, che ben altro è il mio convincimento. Condivido infatti le lucide considerazioni del prof. Cerulli Irelli, e non solo, che al superamento del regime liquidatorio contrappone il riconoscimento dei domini collettivi già più volte evocati con riguardo alle loro origini storiche. E a tal riguardo alla interessante relazione del prof. Mangone, che ci ha stamane intrattenuto sulla storicità dell'istituto per come si è andato svolgendo dalle sue origini feudali a oggi, mi piace soltanto aggiungere, risalendo ancora più indietro nei secoli, che già il diritto di Roma aveva cercato di dare ai fondi comuni un'utile sistemazione discorrendo della distribuzione dell'*ager publicus* e concedendo al possessore del bene addirittura una tutela interdettale (del *vim vi fieri veto*).

Ma, venendo al tempo presente, mi pare che a dare vigore alla tesi del terzo modo di possedere che dà il titolo a questo nostro convegno non basta il fascino delle cose antiche per sancirne, come si vorrebbe, la piena cittadinanza ma una rilettura della legge n. 168/2017 che a mio avviso *prefigura ma non inaugura* il terzo tipo di proprietà, oltre il pubblico e il privato, che si vorrebbe proclamare. Sono infatti tra coloro che per età e convinzione sono ancora fedeli alla sistematica giuridica e alla completezza che informa il diritto dominicale al modo tra-

smesso dalla dottrina classica che ama definire per clausole generali e classificare. Ed è indubbio che il tema della proprietà collettiva e del loro governo è fin qui lasciato all'interprete giacché la norma (art. 3) evita timidamente di ascrivere i domini collettivi al numero chiuso dei diritti assoluti ed evoca soltanto le tante possibilità di accesso alla terra in una visione di "ritorno ai campi" in termini di autogoverno e di economia solidale. E sta di fatto che la normativa, consapevole del rischio della formazione di una manomorta pubblica, assegna agli Enti territoriali l'ambizioso ruolo di incoraggiare politiche di Comunità tese allo sviluppo e salvaguardia della valenza ambientale dei beni civici e di tutela dell'ecosistema e del paesaggio.

Ecco perché la legge n. 168/2017 è solo ricca di feconda progettualità e pur mancando di fondare la proprietà collettiva può dirsi che ne anticipi solo il riconoscimento, sempre che i beni comuni siano gestiti con regole inclusive e partecipate a beneficio di una collettività che su di esse non esercita(va) alcun uso civico.

Ed allora perché le terre del demanio civico non siano soggette al degrado e/o alle usurpazioni che ne potrebbero pregiudicare la destinazione, e che sulla materia non si abbia soltanto una casistica giurisprudenziale fonte di incertezze e distinguui, occorrerebbe che vi sia un'Autorità che vigili su di esse e ne preservi l'utilità. E quale migliore occasione che non quella di assegnare ai Commissari per la liquidazione degli usi civici (che oggi hanno poco da liquidare) la tutela dei beni collettivi a cominciare dalla loro "sistemazione" e, soprattutto, dalla loro (mancata) registrazione che da più di un relatore è stata oggi opportunamente reclamata. E non si tratterebbe di una competenza giurisdizionale vietata dalla Costituzione ma solo dell'attribuzione di significativi compiti amministrativi che arricchirebbero il ruolo dei Commissari ben meritevoli per conoscenze e competenza di dare alla materia il loro prezioso contributo.

¹ Presidente emerito della Corte d'Appello di Napoli.

Usi civici e paesaggio

di Luigi Di Mauro¹

Introduzione

Gli usi civici sono diritti collettivi di godimento delle risorse naturali che rappresentano una parte fondamentale del patrimonio giuridico e culturale italiano. La loro rilevanza odierna è legata non solo alla conservazione di pratiche tradizionali ma, anche alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Questo intervento, tenendo in conto l'evoluzione storica e giuridica degli usi civici, ne esplora il loro impatto sull'ambiente e come essi si integrino con i principi della nostra Costituzione.

Definizione e origini storiche degli usi civici

Gli usi civici quali diritti reali collettivi che permettono l'uso di risorse come pascoli, boschi, acque e terreni agricoli da parte di una comunità locale, sono risalenti, essendo nati in epoca medievale, quando le terre comuni (*commons*) erano essenziali per la sopravvivenza delle comunità rurali. Le terre comuni includevano pascoli, boschi e altre risorse naturali che non erano di proprietà privata ma erano utilizzate collettivamente per scopi agricoli e di sussistenza.

Nel Medioevo, i diritti di uso collettivo erano regolati da consuetudini locali e solo successivamente formalizzati in leggi. Questi diritti erano vitali per l'economia rurale, permettendo alle comunità di accedere a risorse fondamentali per la loro sopravvivenza. Con il passare del tempo, molte terre comuni sono state privatizzate o redistribuite, ma gli usi civici sono sopravvissuti come diritti legali riconosciuti.

Evoluzione giuridica e tutela del paesaggio

Gli usi civici hanno subito poi una significativa evoluzione giuridica nel corso dei secoli. In epoca moderna,

la rilevanza di questi diritti è stata riconosciuta a livello legislativo e giuridico.

Nel nostro sistema, il Regio Decreto n. 3267 del 1923, noto come Legge Forestale, è stato uno dei primi atti normativi italiani a riconoscere l'importanza della tutela delle risorse forestali e dei diritti di uso civico. Vanno ricordati, poi, l'articolo 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, il relativo regolamento di attuazione, approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, che stabiliscono la disciplina degli usi civici, definendone la natura, l'estensione e le modalità di esercizio. La legge italiana moderna ha poi riconosciuto e tutelato gli usi civici attraverso diverse normative, tra cui il Codice civile e le leggi regionali. Dopo un lungo periodo, la disciplina è contenuta nella legge n. 168/2017 che, variamente valutata nella sua reale portata innovativa, ha consentito significativi collegamenti con la Costituzione e raccordi con la precedente legge Galasso n. 312/1985, dalla quale si trae l'interesse paesaggistico tutelato *ex lege* delle aree gravate da usi civici. Il tutto proiettandosi nel contesto sovranazionale e, in particolare, con le acquisizioni dell'accordo di Parigi nel 2015 dedicato alla complessiva azione per la salvaguardia dell'ecosistema. E la necessità di inclusione sociale e impegno delle comunità locali in questo ambito. In tal maniera, l'affermarsi del principio di sviluppo sostenibile con l'uso razionale delle risorse e dei beni naturali.

Va osservato che, effettivamente, la tutela del paesaggio è un elemento centrale nella gestione degli usi civici. Questi diritti promuovono una gestione sostenibile delle risorse naturali, contribuendo alla conservazione della biodiversità e alla protezione degli ecosistemi.

Elemento valorizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale nel momento in cui, pur segnalandosi l'eterogeneità della categoria in cui vi sono istituti e discipline varie, si fissa il ruolo di forma del territorio con una importante garanzia del sistema di tutela ambientale e dell'ecosistema.

Ad esempio, la regolazione della raccolta di legna e del pascolo previene l'eccessivo sfruttamento delle risorse, mantenendo l'equilibrio ecologico.

Gli usi civici non solo proteggono l'ambiente natura-

¹ Componente del Comitato Scientifico Fondazione Castel Capuano.

le, ma preservano anche il paesaggio culturale. Le pratiche tradizionali di gestione del territorio, come l'agricoltura di sussistenza e la silvicoltura, contribuiscono a mantenere il carattere distintivo del paesaggio rurale italiano. Queste pratiche riflettono un rapporto equilibrato tra l'uomo e l'ambiente, fondato su principi di sostenibilità e rispetto delle risorse naturali.

Il principio di precauzione o precauzionale nella gestione degli usi civici

Il principio precauzionale, fondamentale nel diritto ambientale, è particolarmente rilevante nella gestione degli usi civici e trova implicito fondamento nell'art. 32 della Costituzione.

Esso impone di adottare misure preventive per evitare danni gravi o irreversibili all'ambiente anche in assenza di certezza scientifica. Questo principio si applica nella gestione delle risorse comuni per prevenire il degrado ambientale e garantire la loro sostenibilità a lungo termine.

Ad esempio, le valutazioni di impatto ambientale (VIA) sono strumenti chiave per applicare il principio precauzionale. Attraverso la VIA, si valutano gli effetti potenziali di progetti o attività sulle risorse naturali gestite tramite usi civici, adottando eventuali misure per mitigarne gli impatti negativi.

La Costituzione Italiana e la tutela degli usi civici

La Costituzione Italiana del 1948 riconosce l'importanza della tutela dell'ambiente e del paesaggio. L'articolo 9 della Costituzione sancisce che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Questo articolo riflette l'impegno dello Stato nella protezione del paesaggio come parte integrante del patrimonio culturale italiano.

L'articolo 32 della Costituzione garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Questo implica anche la necessità di un ambiente sano e sostenibile, correlando la tutela degli usi civici alla salute pubblica e al benessere delle comunità.

Gli usi civici corrispondono, poi, a principi di autonomia e di funzione sociale della proprietà e, pur non essendo menzionati esplicitamente nella Costituzione, si ricollegano ai principi costituzionali di solidarietà sociale e tutela dell'ambiente. Essi promuovono un uso equo e sostenibile

delle risorse naturali, in linea con i principi di sostenibilità e conservazione ambientale sanciti dalla Carta.

L'articolo 9-bis, introdotto con una recente riforma costituzionale, rafforza ulteriormente il legame tra la protezione dell'ambiente e i diritti dei cittadini. Questo articolo sottolinea l'importanza della tutela dell'ambiente per le generazioni future, riconoscendo il diritto delle comunità a un ambiente sano e sostenibile. E vi è da tener conto che le Corti nazionali hanno offerto un contributo di non poco momento per l'inquadramento nei principi costituzionali.

Così, la Corte di Cassazione (n. 1257/2023) quando, nel dichiarare la non espropriabilità del bene sottoposto a un uso civico prima della sua sdemanializzazione. E, in una direzione non dissimile, la Corte costituzionale (sent. 119/2023) quando ha fissato il principio che il vincolo di uso civico anche sul bene privato lo condiziona e lo segue nell'ipotesi di alienazione.

Una visione della Corte costituzionale che, in non poche occasioni, ha richiamato tale istituto come elemento che contribuisce alla "forma del territorio". Una forma che si collega alla garanzia dell'integrità dell'ambiente e del paesaggio (Corte cost., n. 228/2021), in tal modo costituzionalizzando il principio dello sviluppo sostenibile valorizzato nella comunità internazionale.

Conclusioni

Gli usi civici rappresentano una pratica storica di gestione sostenibile delle risorse naturali che conserva la sua rilevanza nel contesto contemporaneo. Essi contribuiscono alla tutela del paesaggio, alla conservazione della biodiversità e alla promozione di economie locali sostenibili. L'integrazione dei principi costituzionali italiani con le pratiche tradizionali degli usi civici offre un quadro normativo e culturale che promuove un modello di sviluppo, rispettoso dell'ambiente e delle risorse naturali, ma essenziale per il benessere delle attuali e future generazioni.

Sotto questo aspetto, se la dipendenza della popolazione dalle risorse garantite dagli usi civici si è non poco affievolita, forse si mostra l'altra esigenza alla quale essi possono dare una significativa risposta, e cioè di tutela del territorio e dell'ambiente, vera sfida da affrontare nei tempi moderni.

Questo breve intervento intende sottolineare l'importanza degli usi civici nella gestione sostenibile delle risorse e la loro integrazione con i principi costituzionali, offrendo una prospettiva olistica sulla tutela del territorio e dell'ambiente.

Gli usi civici, questi sconosciuti

di Floretta Rolleri¹

Questo titolo al mio breve intervento conclusivo può generare perplessità dopo gli approfondimenti sul tema degli usi civici da parte di illustri relatori competenti e di una platea altrettanto preparata sull'argomento. In effetti il convegno ha affrontato tutte le problematiche giuridiche che per anni hanno diviso gli studiosi, a partire dal famoso libro di Paolo Grossi "Un altro modo di possedere" che è ancora un punto di riferimento che non si può dimenticare.

Non solo il regime giuridico dei c.d. diritti dominicali sulle terre civiche è ascrivibile all'ordinamento civile ma a mio parere "diversamente" dai tradizionali istituti, come conferma la competenza esclusiva in materia dei Commissari agli usi civici. Al riguardo non si può non ricordare che la legge del 1927 attribuiva loro un compito liquidatorio (rimasto per decenni nel riferimento istituzionale) ma che ha portato i giudici del settore a diventare convinti difensori della esigenza di tutela in materia. Risalgono alle sentenze di diversi Commissari le prime dichiarazioni di "inalienabilità", "inusufruttibilità", "imprescrittibilità" dei diritti di uso civico, principi ribaditi poi sia dalla Corte di Cassazione che dalla stessa Corte Costituzionale. Anche la legge 168 del 1917 che fa riferimento ai domini collettivi non ha apportato modifiche al riguardo².

¹ Già magistrato, Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione Castel Capuano.

² La Corte Costituzionale (sentenza n. 119/2023 Pres. Sciarra Red. Navarretta) ha chiarito, dichiarando costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 42 Cost, l'art. 3 comma 3 della legge 168 del 2017 nella parte in cui riferendosi ai beni indicati dall'art. 3 comma 1 non esclude dal regime di inalienabilità le terre di proprietà di privati su cui i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati precisa che "nella fattispecie degli usi civici In re aliena il medesimo bene è oggetto sia del diritto di proprietà sia del diritto collettivo all'uso civico. La Corte precisa che «nella fase antecedente alla liquidazione degli usi civici, le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, attratte nella funzione sociale, si realizzano semplicemente preservando la piena tutela degli usi civici, istanza che non è minimamente intaccata dalla circolazione della

Altro profilo importante che ha visto la convergenza delle diverse magistrature ha riguardato i tentativi di alcune Regioni di saltare la procedura di sclassificazione dei beni di uso civico

Al riguardo la Corte Costituzionale ha affermato che la sovrapposizione tra 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" per cui "l'intero patrimonio civico in quanto collegato funzionalmente alla tutela alla conservazione ambientale spettante alla cura esclusiva dello Stato – è assoggettato al vincolo della pianificazione congiunta paesaggistica-ambientale ai sensi degli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Voglio ricordare una pronuncia della Corte Costituzionale³ che ribadisce la nozione di "dominio collettivo" – quale diritto reale riservato a una comunità di usare congiuntamente in via individuale o collettiva un bene fondiario o un corpo idrico – è un diritto soggettivo dominicale che quale proprietà collettiva si colloca tra quelle previste dall'art. 42 primo comma della Costituzione avente a oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto.

Importante ricordare un'altra affermazione contenuta nella stessa pronuncia della Corte per cui la natura della situazione giuridica, che prevede l'attribuzione alla po-

proprietà privata gravata dagli usi civici non ancora liquidati [...] la proprietà privata, infatti circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici» (MASSIMA 45594).

³ Sentenza n. 236 del 2022 (deposito 28/11) Giudizio di Legittimità costituzionale in via principale Pres. Sciarra, Red. Navarretta. Pubblicazione in G.U. 30/11/2022 n. 48.

testà legislativa dello Stato per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è quella di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà quali, in particolare la "realità", l'"assolutezza" e l'"inerenza". Gli usi civici e ora i domini collettivi presentano i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso.

L'attribuzione della materia "ordinamento civile" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato "trova fondamento nell'esigenza sottesa al principio di uguaglianza, di garantire, nel territorio nazionale, l'uniformità della disciplina dettata per il diritto di proprietà. Il regime civilistico dei beni civici, dunque, non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e il trasferimento delle funzioni amministrative non consentiva, già prima della modifica del Titolo V della Costituzione, alle Regioni di invadere con proprie norme legislative, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli⁴.

La pronuncia già citata⁵ affronta il tema e censura la modalità adottata dal legislatore regionale:

un meccanismo di assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti ai procedimenti di liquidazione degli usi civici... meccanismo non solo non contemplato dal modello delineato dal legislatore statale ma che consente di distaccarsi dalle finalità conservative dei beni gravati dagli usi civici e si risolve in un diverso modo di incidere sul regime legale di tali beni⁶.

Anche sotto un altro profilo viene dichiarata la incostituzionalità della legge reg. Calabria in riferimento all'art. 117 secondo comma lettera s, con riguardo «alla materia dell'ambiente e dell'ecosistema»⁷.

La legge Galasso e il successivo codice dei beni ambientali e del paesaggio" hanno sottoposto a vinco-

lo paesaggistico tutti i beni destinati a uso civico senza operare alcuna distinzione tra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola. È il segno, insieme a una generalizzata esigenza di protezione del paesaggio di un nuovo rapporto fra ambiente e agricoltura, di un possibile utilizzo ecosostenibile della terra che vede coniugarsi la fruizione collettiva con le istanze di conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente»⁸.

La regione Calabria non è stata l'unica ad affrontare la problematica derivante dalla presenza degli usi civici.

La Regione Sardegna è stata però la prima ad affrontare il problema della individuazione dei terreni gravati con un censimento capillare dei dati presenti negli archivi comunali, anche se poi il censimento, affrontato con intenzione di favorire la conoscenza e la tutela, ha portato a un tentativo di abrogazione dei vincoli derivanti. La legge sarda soprannominata "Nuova legge delle Chiudende"⁹ ha visto un compatto fronte ostile da parte delle diverse associazioni ambientaliste sarde¹⁰ ben consapevoli della presenza e della localizzazione dei terreni gravati da usi civici grazie anche alla possibilità di accedere ai dati del censimento del gravame presso i singoli comuni.

Il ricorso da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla Corte Costituzionale avente a oggetto l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013 n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici) sottolineava come con la

prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici e la delega conferita in merito ai comuni, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli usi civici, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie e interferirebbe sulla conservazione e la tutela dell'ambiente e del paesaggio la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato.

⁸ Art. 1 comma 3 della legge quadro sulle aree protette (L. 6 dicembre 1991 n. 394).

⁹ Con riferimento all'Editto delle chiudende (1820: un secolo dopo l'inizio della dominazione sabauda sotto il regno di Vittorio Emanuele I), con cui si dava la possibilità di recingere i terreni sottraendoli così alla proprietà collettiva, caratteristica della cultura e dell'economia sarda fin dal tempo dei nuraghi, con le conseguenze anche economiche per la popolazione che aveva sulla agricoltura e a pastorizia sui terreni comuni il suo sostentamento. Tanto più evidente il vulnus dal momento che lo stesso editto autorizzava i comuni a vendere i terreni favorendo così una categoria di persone che avevano la possibilità economica o altri privilegi che lo consentivano.

¹⁰ Non solo anche il sostegno di una tra le più note e importanti comunità basate sugli usi civici, "Gli uomini di Mazzenatica".

La Corte afferma inoltre che

per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin dalla formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

Anche sotto un altro profilo viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della medesima norma: la previsione che i Comuni possano "attuare" e non solo "proporre" processi di transazione giurisdizionale a chiusura di cause legali in corso¹¹.

Sembra contrastare con questo consolidato indirizzo la recentissima pronuncia della Corte¹² secondo cui¹³ la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che rimane assoggettato al procedimento autorizzativo ordinario¹⁴ né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici.

Indubbiamente, a nuova normativa in materia di installazione di fonti rinnovabili può far sorgere non solo dubbi interpretativi sulla disposizione che prevede, nelle more della individuazione delle aree idonee¹⁵, «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, incluse le zone gravate da usi civici»¹⁶. Quindi per una efficace tutela dei valori rappresentati dagli usi

civici occorre da parte degli abitanti nelle zone interessate la piena consapevolezza dei terreni gravati.

Non più sconosciuti dunque. Ma il superamento di tale stato non è facile dal momento che non vi è traccia nel catasto di tali vincoli¹⁷. Basti vedere che anche le regioni, che pure hanno ben presente la necessità della conoscenza della situazione territoriale sono prudenti nel garantire la completezza dei dati in loro possesso¹⁸.

La previsione delle CER (Comunità Energetiche Rinnovabili) potrebbe (dovrebbe) far rinascere la necessità di rivitalizzare le comunità degli usi civici. Infatti, nella maggior parte del territorio nazionale e soprattutto nelle regioni del sud la gestione dei "benefici" è stata affidata alla cosiddetta "amministrazione separata"¹⁹ di norma affidata ai Comuni²⁰ che oggi hanno la competenza diretta in materia di fonti rinnovabili.

La consapevolezza delle necessità di riacquistare la diretta gestione degli usi civici da parte della comunità locale anche per avere competenza in materia di energie rinnovabili in caso di previsione di utilizzo di terreni gravati, sta diffondendosi come consapevolezza di trovare la soluzione per la salvaguardia di due esigenze che incidono su due beni fondamentali tutelati dalla nostra Costituzione: l'ambiente e il paesaggio.

¹¹ Illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma lettera S) Cost. in riferimento agli dell'art. 3 primo lettera n) dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3).

¹² N.103/2024 Pres. Barbera, Red. D'Alberti, giudizio di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023 n. 9 promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹³ L'art. 13 comma 1 lett. b) della legge reg. Sardegna n. 9 del 23/10/2023 ha introdotto l'art. 17-bis nella legge della reg. Sardegna 14 marzo 1994 n. 12: "Norme in materia di usi civici. Modifiche art. 17-bis della legge regionale 7 gennaio 1977 n. 1 concernente la organizzazione amministrativa della Regione Sarda".

¹⁴ L'art. 17-bis rubricato mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili richiede il parere obbligatorio del comune su cui insistono le aree individuate.

¹⁵ Le regioni sono chiamate a individuare «nelle more dell'individuazione sulla base di una verifica accurata della specifica normativa (decreti ministeriali non ancora emanati [...]) le aree idonee all'installazione degli impianti».

¹⁶ Art. 20 comma 8 d.lgs. 199/2021.

¹⁷ Con esclusione delle regioni che hanno ereditato il c.d. catasto tavolare. Non a caso il Trentino è il territorio dove esistono fiorenti comunità che hanno il loro elemento identitario negli usi civici.

¹⁸ Esempio: la "Scheda informativa" per l'utenza "Cittadini" della Regione Piemonte. "Il servizio web Usi Civici espone i dati relativi ai vincoli di uso civico presenti sul territorio piemontese suddivisi per comune", i dati relativi sono gestiti all'interno di una banca dati regionale centralizzata e sono consultabili attraverso il servizio web Usi Civici, tuttavia al fine di accertare la presenza ovvero l'assenza di aree gravate da uso civico è necessario condurre una verifica accurata presso gli archivi dei Comuni e presso il Commissariato Usi Civici del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta".

¹⁹ Le ASUC o ASBUC sono gli enti cui è stato affidato il compito di amministrare, a favore dei residenti considerati eredi della "comunitas" originaria il patrimonio "usi civici" (ad esempio la fornitura di legno da ardere derivante dal tagli degli alberi situati nei terreni gravati da "legnatico").

²⁰ Si può ipotizzare un conflitto di competenza tra due esigenze, peraltro, entrambe finalizzate alla tutela del bene comune "ambiente" (vedi nota 13).

Fonti

a cura di Raffaele Merone

Fonti d'Archivio

ASAv, *Atti Demaniali*, B. 44, Fasc. 263.
ASSa, *Atti Demaniali*, B. 871, Fasc. 38.
ASSa, *Inchiesta Agraria Jacini*, Fascicoli comunali, Acerno.
ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 7, Fasc. 79.
ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 7, Fasc. 78.
ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 7, Fasc. 81.
ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 2, Fasc. 21, 22.
ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 2, Fasc. 16.
ASSa, *Atti Demaniali, Comune di Acerno*, B. 3, Fasc. 30.
Archivio della Camera dei deputati, Roma, Legislatura XXVII, sessione 1924-27, disegno di legge 1523, verbale del 28 maggio 1928.

Sitografia

agricoltura.regione.campania.it/BTC/BTC.html
agricoltura.regione.campania.it/foreste/usi_civici.html
agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/36/le-statistiche-sulle-common-land-nellunione-europea-e-italia
congresso18.conaf.it/tesi-congressuali/tesi-5-selvicoltura-e-pianificazione-la-corretta-sintesi-tra-sviluppo-e-tutela-del-territorio/
intothelandscape.wordpress.com/2013/04/26/diga-di-san-pietro-lungo-lofanto7/
it.wikiloc.com/percorsi-escursionismo/or-8134163-monteverde-loc-bosco-siricciardi-monteverde-21146002
opencoesione.gov.it/it/SNAI/
www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/
www.comune.aquilonia.av.it/
www.demaniocivico.it
www.dirittoegiustizia.it
www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1966/04/30/066C0031/s1
www.georgofili.it/contenuti/la-montagna-italiana-nello-sviluppo-rurale-problematiche-e-prospettive-economiche-sociali-ambientali/1647
www.gse.it/

www.iccaconsortium.org/category/publications-en/key-resources-en/consortiumkey-
www.isprambiente.gov.it/it/servizi/sistema-carta-della-natura/carta-della-natura-alla-scala-1-250.000/la-valutazione-delle-unita-fisiografiche-1/il-valore-ecologico
www.lanuovaecologia.it/repowering-eolico-aquilonia-la-produzione-aumenta/
www.nuovairpinia.it/2019/10/27/nasce-il-parco-del-bosco-di-san-pietro-500-ettari-per-un-turismo-ecologico/
www.orticalab.it/Lacedonia-Monteverde-Aquilonia
www.territorio.regione.campania.it/paesaggio-blog/piano-paesaggistico-regionale-ppr
www.usicivici.it/2015/05/14/regione-campania-le-linee-di-indirizzo-per-l'esercizio-delle-funzioni-in-materia-di-usi-civici/

Note a sentenze

C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di Casamassima E. (1994), "Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici", in *Giustizia civile*, I, pp. 1207 ss.
C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di Salvo E. (1994), "Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?", in *Giustizia civile*, I, pp. 637 ss.
C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di Paolicelli di Salvo F. (1994), "Il 'revirement' delle sezioni unite della Corte di cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici", in *Giustizia civile*, I, pp. 634 ss.
C. cass., SS. UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di Marinelli F. (1995), "Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore", in *Giustizia civile*, I.
C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858, nota di Marinelli F. (1994), "Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite", in *Giustizia civile*, I, pp. 1526 ss.
C. cost. (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 413 ss.

- C. cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719, in *Giustizia civile – massimario annotato della Cassazione*, fasc. 12.
- C. cost., ord. 8 maggio 1998, n. 158, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 1398 ss.
- C. cost., ord. 22 luglio 1998, n. 316, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 2321 ss.
- C. cost., ord. (9 luglio) 22 luglio 1998, n. 316, in *Giurisprudenza Costituzionale*, II, 1998, pp. 2321 ss.
- C. cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp. 804 ss.
- C. Cass. civ., Sez. II, 30 gennaio 2001, n. 1307, nota di Del Papa G. (2001), “In tema di usi civici, l’art. 12, comma 2, l. 16 giugno 1927 n. 1766”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*.
- C. cass., SS.UU., 23 febbraio 2001, n. 68, nota di Amendola L. (2001), “Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2001, 448.
- C. cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 2008, pp. 1318 ss.
- C. cost., ord. 24 aprile 2020, n. 71, nota di Giampaolino A.M. (2020), “Natura dinamica della tutela della ‘comproprietà intergenerazionale’ negli assetti fondiari”, in *Giurisprudenza Italiana*, 12.
- Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 249, nota di M. Branca (2021), “Un giudizio di irrilevanza non convincente in materia di usi civici”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2766 ss.
- Corte Cost., 15 giugno 2023, n. 119, nota di Tommasi S. (2023), “Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà”, in *Nuova Giurisprudenza civile*.
- Corte Cost., 15 giugno 2023, n. 119, nota di Werther Romagno G. (2024), “L’incostituzionalità dell’art. 3, 3° comma, l. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civici”, in *Giurisprudenza italiana*, 2.
- C. cost. (25 marzo) 1° aprile 1993, n. 133, nota di Germanò A (1993), “La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, II, pp. 278 ss.
- C. cost. (25 marzo) 1° aprile 1993, n. 133, nota di Santoriello C. (1993), “La promovibilità d’ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all’esame della Corte Costituzionale”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, II, pp. 700 ss.
- Conti, Sez. II Centrale d’Appello, 29 settembre 2023, n. 257, nota di Germanò A. (2023), “Domini collettivi e giurisdizione contabile”, in www.amministrativistiveneti.it.

Bibliografia

a cura di Raffaele Merone

- Aa.Vv. (1961), *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi nel bicentenario della nascita (Salsomaggiore 1761-Milano 1835)*, Salsomaggiore, 30 settembre - 3 ottobre 1961, Giuffrè, Milano.
- Aa.Vv. (1992), *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Jovene, Napoli.
- Aa.Vv. (2000), *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*, Cedam, Padova.
- Adams W.M., Brockington D., Dyson J., e Vira B. (2003), "Managing tragedies: understanding conflict over common pool resources", in *Science*, 302(5652), pp. 1915-1916.
- Afan de Rivera C. (1833), *Considerazioni sui mezzi da restituire il valore proprio ai doni che la natura ha largamente concesso al Regno delle Due Sicilie*, Napoli.
- Agnoletti M. (2018), *Storia del bosco. Il paesaggio forestale*, Laterza, Roma-Bari.
- Agrifoglio G. (2023), "'Fossili giuridici viventi'. Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. Civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460", in *Europa e Diritto Privato*, fasc. 2, pp. 413 ss.
- Agrifoglio G. (2023), "Usi civici e proprietà collettive: da 'domanium' a 'dominium'", in *Giurisprudenza italiana*, 11, pp. 2334-2341.
- Ainis M. (1991), *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova.
- Albanese R.A. (2024), "Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà", in *Giurisprudenza italiana*, 6, pp. 1289 ss.
- Alpa G. (1977), *Il problema dell'atipicità dell'illecito*, Jovene, Napoli.
- Alpa G. e Bessone M. (1980), *Atipicità dell'illecito*, Giuffrè, Milano.
- Alvazzi Del Frate P. e Ferri G. (2014), "Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)", in *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Bouchard, Roma 13-14 giugno 2014*, a cura di L. Vacca, Jovene, Napoli.
- Alvisi C. (2005), "Usi civici", in *Contratti e impresa*, pp. 85 ss.
- ANCI (2021), "Decreto Semplificazioni, via libera ai trasferimenti di diritti e permuta per terreni a uso civico", in *anci.it*.
- Andriopoulou A. (2023), "Autonomia differenziata e divari di cittadinanza", in *federasismi.it*, 23, pp. 34 ss.
- Antonelli G.M. (2023), "La circolazione dei terreni gravati da usi civici", in *Notariato*, n. 5, pp. 539-549.
- Antonelli V. (1999), "Usi civici e insediamenti urbani", in *Rivista del notariato. Rassegna di diritto e pratica notarile*, pp. 65 e ss.
- Antonoli M. (2017), "La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica", in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, p. 17.
- Antuono G. (2019), "Reti e impianti idrici in Sant'Agata dei Goti. Verso un sistema informativo integrato", in *DISEGNO*, 5, pp. 157-168.
- APRODUC – Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico (2018), "La legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge", in *www.demaniocivico.it*.
- Archivio della Camera dei deputati, *La legislazione fascista: 1922-1928 / Camera dei deputati, Legislatura 27*, Roma, pp. 330-331.
- Arena G. (2011), *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Arnaud A.J. (1973), *Essai d'analyse structurale du code civil français. La règle du jeu dans la paix bourgeoise*, s.e., Paris.
- Athena Lorinzio M. (2018), "Domini collettivi tra sud, centro e nord d'Italia – prospettive e nostalgie", in *Assetti fondiari alternativi un altro modo di possedere?*, a cura di F. Mangone, G. Mari e F. Rolleri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 87-103.
- Barbacetto S. (2008), *"La più gelosa delle pubbliche regalie". I "beni comunali" della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle comunità (secoli XV-XVIII)*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia.
- Barbera F., Cersosimo D. e De Rossi A. (a cura di) (2022), *Contro i borghi. Il bel paese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma.
- Barca F., Casavola P. e Lucatelli S. (2014), *Strategia Nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Collana Materiali Uval, Roma.

- Barone G. (1984), “Statalismo e riformismo: l’Opera Nazionale Combattenti (1917-1923)”, in *Studi Storici*, 1, pp. 203-244.
- Bart J. (1998), *Histoire du droit privé de la chute de l’Empire romain au XIX siècle*, Montchrestien, Paris.
- Bartolini A. (2014), “L’immaterialità dei beni culturali”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Basiricò T. (2017), *Progetti e costruzioni per la colonizzazione agraria del ’900. Italia Spagna Portogallo*, Aracne, Roma.
- Battelli E. e Madonald G. (2021), “Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni”, in *Rivista giuridica e di Diritto dell’Edilizia*, 6, pp. 255-299.
- Béaur G., Schofield P., Chevet J.M. e Pérez-Picazo M.T. (2013), *Property rights, land markets and economic growth in the European*, Brepols Publishers, Turnhout.
- Bellomo M. e D’Agostino A. (2017), “Minor Centres Trought identity and green development: the study case of Aquilonia”, in *Upland*, vol. 2, pp. 165-186.
- Bellomo M. e D’Agostino A. (2019), “Interpretare l’orizzontalità. Centri minori, strategie di intervento e sviluppo sostenibile”, in *TECHNE*, n. 17, pp. 251-264.
- Bellomo M. e D’Agostino A. (2021), *Sfide e temi tra tecnologie innovative e network di paesaggi. Apprendere da Aquilonia*, Altralinea, Firenze.
- Belotti F. (2014), *Il bene comune tra scienza e senso comune Linguaggi, concezioni ed esperienze*, Tesi di dottorato, Università di Roma La Sapienza, Roma.
- Benedetto M.A. (1981), “Demanio”, in *Nuovissimo Digesto*, vol. V, Utet, Torino, pp. 423-427.
- Bertani D. (2020), *L’ordinamento dei domini collettivi*, Pacini Giuridica, Pisa.
- Bertarelli L.V. (1911), “Presentazione”, in *Touring Club Italiano. Commissione di propaganda per il bosco e il pascolo, Il bosco, il pascolo, il monte*, Capriolo e Massimino, Milano.
- Bertelli G. (a cura di) (2018), *Paesaggi fragili*, Aracne, Roma.
- Bolognese E. (2023), “La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune ‘criticità’ del DDL Calderoli”, in *Diritto regionale*, pp. 812-835.
- Bona C. (2021), “Usi civici”, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca-Galgano*, Zanichelli, Bologna.
- Bona C. (2021), *Usi civici. Legge 16 giugno 1927, n. 1766*, Zanichelli, Bologna.
- Bona C. (2022), “Sull’indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)”, in *Foro.it*, I.
- Bonan G. (2016), “The communities and the comuni: The implementation of administrative reforms in the Fiemme Valley (Trentino, Italy) during the first half of the 19th century”, in *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 589-616.
- Bonfante P. (1928), *Corso di diritto romano – La proprietà*, II, Roma.
- Bonnini R. (1994), *La proprietà, il “terribile diritto”. Eguaglianza degli uomini e distribuzione dei beni nel Settecento illuministico*, Cedam, Padova.
- Boscolo E. (2014), “Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune”, in *Urbanistica e appalti*, 2, pp. 129-146.
- Botta L., Pepe M. e Prezioso G. (2016), “Verifica della congruenza geometrica tra le mappe di impianto catastali e l’attuale formato vettoriale”, in *Bollettino della società italiana di foto-grammetria e topografia*, 3, pp. 17-22.
- Boulding K. (1966), “The Economics of the Coming Spaceship Earth”, in *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimora, pp. 3-14.
- Boyle A. e Freestone D. (1999), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford Academic, Oxford.
- Branca G. (1982), “Comunione. Condominio negli edifici”, in *Commentario al Codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, VI ed., Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma.
- Branca G. e Perone-Pacifico C. (2004), “Le terre collettive del Lazio”, in *Quaderni di informazione socioeconomica*, pp. 87-103.
- Bravo G., De Moor T., Farjam M., van Weeren R., Ghorbani A., Ale Ebrahim Dehkordi M., e Forsman A. (2020), “Shared patterns in long-term dynamics of commons as institutions for collective action”, in *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 78-90.
- Brocca M. (2016), “Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del paesaggio agrario”, in *Rivista giuridica dell’Edilizia*, II, pp. 3-34.
- Brown K., Adger W.N., Tompkins E., Bacon P., Shim D. e Young K. (2001), “Trade-off analysis for marine protected area management”, in *Ecological economics*, 37(3), pp. 417-434.
- Bruni L. (2011), “Il significato del limite dell’economia dei beni comuni”, in *Sophia III*, pp. 212-225.
- Bugge H.C. e Voigt C. (2008), *Sustainable Development in National and International Law*, Europa Law Publishing, Groningen.
- Bulgarelli Lukacs A. (2011), “La gestione delle risorse collettive nel Regno di Napoli in età moderna: un percorso comparativo”, in *La gestione delle risorse collettive. Italia settentrionale, Secoli XII-XVIII*, a cura di G. Alfani e R. Rao, FrancoAngeli, Milano, pp. 227-245.
- Bulgarelli Lukacs A. (2015), “I beni comuni nell’Italia meridionale: le istituzioni per il loro management”, in *Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, pp. 119-137.
- Bulgarelli Lukacs A. (2018), “Domini collettivi e comunità locali tra istituzioni, distribuzione del potere e sostenibilità. Italia meridionale, Secoli XVI-XIX”, in F. Mangone, G. Mari, F. Rolleri (a cura di), *Assegni fondiari alternativi un altro modo di possedere?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 213-223.
- Buoso E. (2018), “La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile”, in *Le Regioni*, 5-6, pp. 1074-1101.
- Cacciavillani I., Gaz E., Martello C., Tomasella E. e Zanderigo Rosolo G. (2010), *Manuale di diritto regoliero*, Istituto Bellunese di ricerche sociali e culturali, Belluno.

- Calabrò M. (2012), “Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili”, in *Le vendite immobiliari. Statuti, tecniche e tutele*, a cura di F. Bocchini, Giuffrè, Milano.
- Calabrò M. e De Biase C. (2024), “Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano”, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 1, pp. 185-212.
- Calabrò M. e Mari G. (2021), “Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 4, pp. 143-172.
- Calabrò M. e Mari G. (2022), “Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili”, in *Le vendite immobiliari. Statuti, tecniche e tutele*, a cura di F. Bocchini, Giuffrè, Milano.
- Calabrò M. e Simonati A. (2016), “Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriali): per un nuovo paradigma giuridico dei demani collettivi”, in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile – Environment, energy, food. Comparative legal models for sustainable development*, a cura di G. Cerrina Ferroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo, vol. 1, t. 1, Fondazione Cesifin Alberto Predieri, Firenze, pp. 109-120.
- Calasso F. (1954), *Medio evo del diritto*, Giuffrè, Milano.
- Calisse C. (1927), *Pel riordinamento degli usi civici*, Roma.
- Campolo M. (1999), *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Candelise C. e Ruggieri G. (2020), “Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy”, in *Energies*, n. 13.
- Capalbo F. (a cura di) (2018), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Capograssi G. (1957), “Agricoltura, diritto, proprietà”, in *Rivista di diritto agrario*, I, pp. 26-59.
- Caracciolo A. (1988), *L’ambiente come storia*, il Mulino, Bologna.
- Carapellucci A. (2023), “Usi civici e giurisdizione contabile: un viaggio ai confini della nozione di danno pubblico”, in *Rivista Corte dei Conti*, 6, IV, pp. 197-202.
- Careri F. (2006), *Walkscape. Camminare come pratica estetica*, Einaudi, Torino.
- Carestiato N. (2008), *Beni comuni e proprietà collettive come attori territoriali per lo sviluppo locale*, Tesi di Dottorato, XX ciclo, Università degli Studi di Padova.
- Carestiato N. (2014), “Le Dimensioni Della Sostenibilità Nella Gestione Delle Risorse Collettive”, in *IUSVEducation*, 3, pp. 82-85.
- Carmignani S. (2015), “Disciplina dell’esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico”, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2, pp. 235-255.
- Carta M. e Ronsivalle D. (2015), “Territori interni. La pianificazione integrata per lo sviluppo circolare: metodologie, approcci, applicazioni per nuovi cicli di vita”, in *Re-Cycle Italy*, n. 17.
- Cartei G.F. (1995), *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino.
- Casini L. (2014), “‘Le parole e le cose’: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale”, in *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 257-265.
- Casini L. (2015), “Gli archivi nella riforma dei beni culturali”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Cassandro G.I. (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell’Italia meridionale*, Laterza, Bari.
- Cassese L. (a cura di) (1955), *La statistica nel Regno di Napoli del 1811. Relazioni sulla provincia di Salerno*, Spadafora, Salerno.
- Castelli L. (2023), “I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”, in *Diritti regionali*, pp. 836-849.
- Cattaneo C. (1956), “Su bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società Promotrice. Primo rapporto”, in *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, Le Monnier, Firenze.
- Cazzetta G. (2003), “Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà Novecento”, in *Ordo Iuris, Storia e forme dell’esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano.
- Cecchetti M. (2006), “art. 9”, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Wolters Kluwer-Utet Giuridica, Milano, pp. 217-220.
- Cecchetti M. (2021), “La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune”, in *Forum quaderni costituzionali*, 3, pp. 285-314.
- Cenini M. (2018), “Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale”, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 1838 ss.
- Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova.
- Cerulli Irelli V. (2016), “Apprendere ‘per laudo’. Saggio sulla proprietà collettiva”, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, pp. 295-358.
- Cerulli Irelli V. (2018), “Proprietà collettive, demani civici e usi civici”, in *Un altro modo di possedere. Quarant’anni dopo*, a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pacini Editore, Pisa, pp. 65 ss.
- Cerulli Irelli V. (2021), “‘Usi civici’ e ‘proprietà collettiva’: principi della disciplina e questioni irrisolte”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2534 ss.
- Cervale M.C. (2018), “Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi”, in *Rassegna di diritto civile*, pp. 1159-1183.
- Cervale M.C. (2020), “Gli usi civici tra tutela del diritto di proprietà e potere legislativo delle regioni”, in *Dirittifondamentali*, 3, pp. 23-36.
- Cervale M.C. (2024), “Poteri di disposizione dei beni collettivi: ragioni, limiti e prospettive”, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 20.
- Cervati G. (1965), “Appunti circa la legittimazione delle terre di uso civico”, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Giuffrè, Milano, pp. 690 ss.
- Chardeaux M.A. (2006), *Les choses communes*, Paris.
- Chomsky N. (2004), *Il bene comune*, Piemme, Milano.

- Ciaffi D. (2017), “Beni comuni: in Francia come in Italia, l’importante è contribuire!”, in *Labsus*.
- Cianci M.G., Calisi D., Botta S. e Molinari M. (2024), “Il GIS come strumento di conoscenza e analisi delle stratificazioni storiche in tessuti urbani scomparsi”, in *Digital Humanities, patrimonio culturale e applicazioni geostoriche*, a cura di C. Masetti e G. Spadafora, Labgeo Caraci editore, Roma, pp. 349-361.
- Cinanni P. (1962), *Le terre degli Enti, gli usi civici e la programmazione economica*, Alleanza Nazionale dei Contadini, Roma.
- Colleo N. (2020), “La dimensione paesaggistico-ambientale dell’uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo”, in *federalismi.it*, n. 2, pp. 47-80.
- Colombini G. (2017), “La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive”, in *Rivista Corte dei Conti*, nn. 1-2.
- Comazzetto G. (2023), “I ‘limiti di contenuto’ ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 1 ss.
- Comitato Nazionale Aree Interne Regione Campania (2022), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione Delle Aree Interne 2021-2027*.
- Corona G. (1995), *Demani e individualismo agrario nel Regno di Napoli (1780-1806)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Corona G. (2013), “La questione dei beni comuni in Italia”, in *Proposte e ricerche*, 71, pp. 168-183.
- Cortese E. (1963), “Demanio”, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano.
- Cortese E. (1964), “Domini collettivi”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Giuffrè, Milano.
- Cortesi I. e Cappiello V. (a cura di) (2017), *Il paesaggio al centro. Integrazione tra discipline*, Lettera Ventidue, Siracusa.
- Costato L. (1968), *I domini collettivi nel medio Polesine*, Giuffrè, Milano.
- Cosulich M. (2017), “La legge 20 novembre 2017, n. 168, ‘Norme in materia di domini collettivi’. Osservazioni a prima lettura”, in *Rivista di diritto agrario*, n. 4, pp. 691-705.
- Crosetti A. (2001), *La tutela ambientale dei beni culturali*, Cedam, Padova.
- Crosetti A. (2008), “Paesaggio”, in *Digesto discipline pubblicistiche*, III agg., Utet, Torino, pp. 543 ss.
- Cucinella M. (2018), *Arcipelago Italia. Progetti per il futuro dei territori interni del paese*, Quodlibet, Macerata.
- Curis G. (1924), *Commento teorico-pratico del R.D. Legge 22 Maggio 1924, n. 751 sul Riordinamento degli Usi civici con la Raccolta completa della legislazione*, Centenari, Roma.
- Cusa E. (2020), “Il diritto dell’Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia”, in *Rivista trimestrale di diritto ed economia*, n. 2, pp. 287-329.
- D’Agostino A. (2019), “Da patrimoni in abbandono a reti di paesaggi. Percorsi di ricerca tra centri minori e aree interne dell’Italia centro meridionale”, in *Il progetto di architettura come intersezione di saperi. Per una nozione rinovata di patrimonio*, *Atti dell’8° Forum ProArch*, a cura di A. Calderoni, B. Di Palma, A. Nitti, G. Oliva, ProArch, Napoli.
- D’Agostino P. (2013), *La rappresentazione dell’ambiente urbanizzato*, CUES, Università di Salerno, Fisciano.
- D’Arrigo V. (2015), “La neuroestetica come chiave di lettura della tutela ambientale”, in *Trattato di Diritto dell’Ambiente*, III Volume, a cura di P. dell’Anno, E. Picozza, Cedam, Padova, pp. 191-212.
- D’Auria G. (2003), “I controlli”, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, pp. 1343-1345.
- Dagostino R. (2023), “Sistemi delle autonomie e divari territoriali di cittadinanza”, in *Rivista di diritto societario*, pp. 455 ss.
- Daly H. (1973), *Toward a steady state economy*, W.H. Freeman, San Francisco.
- Damasio A. (1995), *L’errore di Cartesio. Emozione, ragione e cervello umano*, Adelphi, Milano.
- Damasio A. (2000), *Emozione e Coscienza*, Adelphi, Milano.
- Dani A. (2014), “Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente”, in *Historia et ius*, n. 6, pp. 30-31.
- De Certeau M. (1984), *The Practice of Everyday Life*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles.
- De Filpo M. (2021), “Gli strumenti per la rappresentazione del paesaggio tra tradizione e nuove tecnologie”, in *Configurazioni e trasfigurazioni. Discorsi sul paesaggio mediato*, Nuova Trauben, Torino, pp. 174-191.
- De Giorgi Cezzi G. (a cura di) (2017), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Aracne Editrice, Roma.
- De Leonardis F. (2022), “The ecosystem services provided by soil and the importance of its protection: the essential role of organic waste”, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 1, pp. 400-422.
- De Lucia L. (1999), voce “Usi civici”, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino.
- De Lucia L. (2018), “Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1284 ss.
- De Martin G.C. (1994), “Commento all’art. 3 legge n. 97 del 1994”, in *Rivista di diritto agrario*, I.
- De Matteis G. (2004), “Alienazione dei beni civici. Invalidità e responsabilità notarile”, in *Vita notarile*, pp. 1748 ss.
- De Moor M., Warde P., e Shaw-Taylor L. (2002), *The management of common land in northwest Europe, 1500-1850*, Brepols Publishers, Turnhout.
- De Moor T. (2008), “The silent revolution: A new perspective on the emergence of commons, guilds, and other forms of corporate collective action in Western Europe”, in *International Review of Social History*, 53, pp. 179-212.
- De Moor T. e Laborda-Pemán M. (2016), “Ruling the commons. Introducing a new methodology for the analysis of historical commons”, in *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 529-588.
- De Nova G. (1974), *Il tipo contrattuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

- De Paolis M. (1995), “Diritti di uso civico e ambiente”, in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa*, IX, pp. 37 ss.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Decandia L. e Lutzoni L. (2016), *La strada che parla. Dispositivi per ripensare il futuro delle aree interne in una nuova dimensione urbana*, FrancoAngeli, Milano.
- Deffenu A. (2019), “Gli usi civici in Sardegna dopo le sentenze più recenti della Corte costituzionale: questioni aperte e possibili soluzioni”, in *Regioni*, pp. 1249 ss.
- Deliperi S. (2013), “Demani civici in Sardegna”, in www.demaniocivico.it.
- Deliperi S. (2018), “La madre di tutte le battaglie sulle terre collettive sarde”, in gruppodinterventogiuridicoweb.
- Denes G. (2016), *Plasticità cerebrale. Come cambia il cervello nel corso della vita*, Carocci Editore, Roma.
- Di Fiore L. e Meriggi M. (a cura di) (2013), *Movimenti e confini: spazi mobili nell'Italia preunitaria*, Viella, Roma.
- Di Genio G. (2007), “Lo ‘ius casalinandi’ nella contrada Baronica del Comune di Ascea in Provincia di Salerno”, in *Archivio Scialoja-Bolla – Annali di studi sulla proprietà collettiva*, pp. 20-30.
- Di Genio G. (2012), *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Giappichelli Editore, Torino.
- Di Genio G. (2018), “Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente”, in federalismi.it, 18, pp. 1-12.
- Di Genio G. (2018), “Prime notazioni critiche, in itinere, sulla l. n. 168 del 2017 sui domini collettivi”, in *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, a cura di F. Mangone, G. Mari, F. Roller, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 183-192.
- Di Genio G. e de Vita L. (2005), “Promozione degli usi civici e tutela ambientale”, in *Archivio Scialoja – Bolla*, n. 1, pp. 147-155.
- Di Maria R. (2023), “La procedura per l’attuazione del c.d. ‘regionalismo differenziato’: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 30-45.
- Di Maria R. (2023), “Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. ‘regionalismo differenziato’”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 199-215.
- Di Porto F. (2008), “La disciplina delle reti nel diritto dell’economia”, in *Trattato di Diritto dell’Economia*, a cura di E. Picozza, vol. VI, Cedam, Padova.
- Di Salvo E. (1988), “Regime amministrativo dei beni di uso civico, dei beni dei comuni, delle frazioni e delle associazioni agrarie”, in *Giurisprudenza civile*, pp. 165-180.
- Donato V. e Romano G. (a cura di) (2015), *Contributi allo studio delle proprietà collettive. La giurisprudenza del Commissariato per gli usi civici della Calabria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Dugato M. (2014), “Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Duvergier J.B. (1825), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Réglements, avis du Conseil-d’état*, Chez A. Guyot et scribe, Paris.
- Fanelli O. (a cura di) (1991), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, Giuffrè, Milano.
- Fanti V. (2022), *Demanio statale e demanio civico nelle pagine di Oreste Ranelletti*, Pacini Editore, Pisa.
- Fantini S. (2014), “Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Farjam M., De Moor T., van Weeren R., Forsman A., Dehkordi M.A.E., Ghorbani A., e Bravo G. (2020), “Shared patterns in long-term dynamics of commons as institutions for collective action”, in *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 78-90.
- Farone G. (1991), “Presentazione del disegno di legge quadro in materia di usi civici”, in *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive, Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, a cura di O. Fanelli, Giuffrè, Milano.
- Favilli C. (2023), “Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche”, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 2, pp. 385-403.
- Federico P. (2013), “Sospensione, alienazione e permuta di terreni civici”, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, a cura di A. Cagnazzo, S. Toschei, M. Tucci, Giappichelli Editore, Torino, pp. 67-80.
- Ferracuti J. (2021), “Il ‘nuovo corso’ degli usi civici nella più recente giurisprudenza costituzionale”, in *Diritto dell’agricoltura*, 3, pp. 250-273.
- Ferrari E. e Sordi B. (a cura di) (1992), *Ranelletti O. Scritti giuridici scelti*, Jovene, Napoli.
- Ferrari V. (2000), “La salvaguardia delle risorse naturali: considerazioni per un approccio istituzionale”, in *Le terre civiche tra l’istituzionalizzazione del territorio e il declino dell’autorità locale di sistema*, a cura di P. Nervi, Cedam, Padova.
- Ferri G.B. (1997), “Natura, ambiente, agricoltura”, in *Rivista di Diritto Commerciale*, p. 211.
- Ferroni M.V. (2017), “Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani”, in *Nomos*, n. 3, pp. 1-18.
- Filomusi Guelfi F. (1917), *Enciclopedia giuridica*, VII ed., Jovene, Napoli.
- Finzi E. (2013), “Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà”, in E. Finzi, *“L’officina delle cose”. Scritti minori*, Giuffrè, Milano, pp. 17-39.
- Fistola R. (2009), *GIS Teoria e applicazioni per la pianificazione la gestione e la protezione della città*, Gangemi editore, Roma.
- Flore G. e Siniscalchi A. e Tamburrino G. (1956), *Rassegna di Giurisprudenza sugli usi civici*, Giuffrè, Milano.
- Fois P. (a cura di) (2007), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Forte F. (2008), “Alcuni aspetti valutativi nell’ambito dell’i-

- stituto delle terre collettive e a usi civici”, in *Molise usi civici e paesaggio*, a cura di C. Gambardella, La Scuola di Pitagora Editore, Napoli, pp. 125-136.
- Forte F. e Cupo P. (2024), “The Collective Domains in the Ecological Transition: A Preliminary Analysis in an Inner Area in the Campania Region, Italy”, in *Land*, 13(5), 711, pp. 1-22
- Forti A. e De Renzis N. (1906), *Il codice dei demani comunali delle provincie Napoletane e Siciliane, preceduto da Nozioni di diritto demaniale feudale per Donato A. Tommasi*, tip. Mentella, Roma.
- Fracanzani M. (2000), *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Cedam, Padova.
- Fracchia F. (2010), “Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future”, in *Cittadinanza e diritti delle generazioni future, Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009*, a cura di F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 21-31.
- Fracchia F. (2010), “Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future”, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 0, pp. 13-42.
- Fracchia F. (2010), *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della salute della specie umana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Fracchia F. (2015), “Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile”, in *Trattato di diritto dell’ambiente. Principi generali*, a cura di P. Dell’Anno e E. Picozza, Cedam, Padova, pp. 559 ss.
- Fracchia F. (2021), “Il principio dello sviluppo sostenibile”, in *Diritto dell’ambiente*, a cura di G. Rossi e con aggiornamento a cura di A. Fari, Giappichelli, Torino, pp. 181-189.
- Fracchia F. (2022), “L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio “in negativo”, in *Il diritto dell’economia*, 1, pp. 15-30.
- Franchetti L. (1902), “Relazione alla Commissione reale pei demani comunali nelle Province del Mezzogiorno”, in *Atti della Commissione reale pei demani comunali nelle province del Mezzogiorno istituita con R. Decreto 4 maggio 1884*, Tipografia Nazionale di G. Bertero, Roma.
- Franco R. (2019), *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Fregni E. (a cura di) (1990-91), *Terre e comunità nell’Italia padana. Il caso delle Partecipanze Agrarie Emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, FrancoAngeli, Milano.
- Fulciniti L. (2000), *I beni d’uso civico*, Cedam, Padova.
- Fusco Girard L. (2000), “Città sostenibile e sviluppo umano oggi”, in *Città sostenibile e sviluppo umano*, a cura di L. Fusco Girard, B. Forte, FrancoAngeli, Milano, pp. 5 ss.
- Galasso G. (1992), *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno angioino e aragonese (1266-1494)*, *Storia d’Italia*, diretta da Id., XV, 1, Utet, Torino.
- Galderisi A. (2023), *Riabitare i Paesi. Strategie operative per la valorizzazione e la resilienza delle aree interne*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Galgano F. (1990), *Diritto civile e commerciale*, vol. 1, Cedam, Padova.
- Gallo F. (2023), “Lo stato di crisi dell’autonomia finanziaria regionale e il progetto del regionalismo differenziato”, in *Rassegna tributaria*.
- Gallo F. (2024), “Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata”, in *Diritto e pratica tributaria*, pp. 1-10.
- Galluccio F. e Sturiani M.L. (2008), “L’‘Equivoco’ della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del ‘découpage’ a partire da Lucio Gambi”, in *Quaderni storici*, nuova serie, 43, n. 127, pp. 157-158.
- Gambara A. (1995), “Il diritto di proprietà”, in *Trattato di diritto civile commentato*, a cura di F. Cico e F. Messineo, (continuato da) L. Mengoni, VIII, t. 2, Giuffrè, Milano.
- Gambi L. (1976), “La persistenza delle divisioni comunali”, in *Storia d’Italia*, VI, *Atlante*, Einaudi, Torino, pp. 671-675.
- Gambino S. (2023), “Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 306 ss.
- Garaud M. (1953), *Histoire générale du droit privé (1789-1804). La Révolution et l’égalité civile*, Paris.
- Gatto P. (2017), “Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana”, in *Agriregionieuropa*, n. 49.
- Gaz E. (2013), “Usi civici e governo del territorio”, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, a cura di A. Cagnazzo, Giappichelli editore, Torino, pp. 81-98.
- Gaz E. e Cacciavillani I. (1997), “Legge Regionale sulle Regole”, in *Dolomiti*, n. 1.
- Georgescu-Roegen N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gerbo F. (2021), “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 luglio 2021”, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9, pp. 1815 ss.
- Germanò A. (1994), “Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici”, in *Rivista di diritto agrario*, p. 209.
- Germanò A. (1995), “Riordino e tutela delle Regole e delle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali. Il caso della Regione Veneto”, in *Diritto dell’Agricoltura*, pp. 59-70.
- Germanò A. (1999), “Usi civici”, in *Digest. civ.*, XIX, Utet, Torino, pp. 535-561.
- Germanò A. (2013), “Usi civici e soggetti interessati al procedimento di alienazione dei terreni di proprietà collettiva”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, p. 207.
- Germanò A. (2013), “Usi civici, terre civiche, terre collettive: punti fermi per le future leggi regionali in materia”, in www.demaniocivico.it.
- Germanò A. (2014), “Conservazione degli usi civici e tutela ambientale”, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2, p. 256.
- Germanò A. (2016), “Alla ricerca della certezza del diritto tra la forza della storia e la funzione normativa dei giudici. Una non persuasiva sentenza delle Sezioni unite sulla proprietà regoliera”, in *Rivista di diritto agrario*, pp. 108-125.

- Germanò A. (2018), “La disciplina degli usi civici-demani collettivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Diritto agroalimentare*, 3, pp. 661-667.
- Germanò A. (2020), “La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli «usi civici» secondo la Corte costituzionale”, in *Diritto agroalimentare*, pp. 445-454.
- Germanò A. (2023), “Necessità della previa sdemanializzazione rispetto all’atto di espropriazione per pubblica utilità degli usi civici gravanti sui beni altrui”, in *Diritto agroalimentare*, 2, pp. 383-387.
- Germanò A. (2024), “Opere pubbliche e terre di uso civico”, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 3, pp. 1-4.
- Giampaolino A.M. (2020), “Natura dinamica della tutela della ‘comproprietà inter-generazionale’ negli assetti fondiari collettivi”, in *Giurisprudenza italiana*, 2673.
- Giani L., Iacovone G. e Iacopino A. (2022), “Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche”, in *Diritto e società*, n. 4, p. 643.
- Giannini M.S. (1971), “Basi costituzionali della proprietà privata”, in *Politica del Diritto*, II.
- Giannini M.S. (1991), “Sull’art. 9 Cost.”, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, a cura di Aa.Vv., Giuffrè, Milano, III.
- Giordano A. (2022), “I controlli sulle società pubbliche dopo la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Il particolare della riforma nell’universale del sistema”, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4.
- Giordano A. (2024), *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Jovene, Napoli.
- Girard C. e Le Goff A. (a cura di) (2010), *La démocratie deliberative*, Hermann, Paris.
- Giulietti W. (2018), “Norme in materia di domini collettivi e assetti organizzativi”, in *Il diritto dell’economia*, n. 3, pp. 1041-1057.
- Giulietti W. (2021), “L’autoregolazione dei domini collettivi”, in *“Un’altra proprietà”. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, a cura di Aa.Vv., Pacini Giuridica, Pisa, pp. 57-67.
- Giustiniani L. (1803), *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, Stamperia Simoniana, I, tit. VI, De Administratione Universitatum, in specie, Prammatica XXII, 298-300.
- González de Molina M. e Santos A.O. (2000), “Bienes comunes y conflictos por los recursos en las sociedades rurales, siglos XIX y XX”, in *Historia social*, pp. 95-116.
- Gordon Scott H. (1954), “The economic theory of a common property resource: the fishery”, in *The Journal of Political Economy*, vol. 62, n. 2, pp. 124-142.
- Gorlani M. (2023), “Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie”, in *Italian Papers on Federalism*, 1, pp. 46-60.
- Grandi M. (2013), “‘Les choses communes’ e l’art. 714 ‘code Napoléon’”, in *Rivista critica del diritto privato*, XXXI, pp. 217-252.
- Greco M. (2014), “Le statistiche sulle Common Land nell’Unione Europea e in Italia”, in *Agriregionieuropa 2014*, 10.
- Grendi E. (1986), “La pratica dei confini: Mioglia contro Sassello, 1715-1745”, in *Quaderni Storici*, 63, a. XXI, 3, pp. 811-845.
- Grossi P. (1972), “Il momento storico giuridico nella elaborazione dottrinale dell’autonomia del diritto agrario”, in *Rivista di diritto agrario*, I, pp. 35 ss.
- Grossi P. (1977), *“Un altro modo di possedere”. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano.
- Grossi P. (1985), “Un paradiso per Pothier. Robert-Joseph Pothier e la proprietà ‘moderna’”, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIV, pp. 385-437.
- Grossi P. (1988), “La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico”, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII, pp. 359-422.
- Grossi P. (1990), “La categoria del dominio utile e gli homines novi del quadrivio cinquecentesco”, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, p. 209.
- Grossi P. (1992), *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano.
- Grossi P. (1993), “Il problema storico-giuridico della proprietà collettiva in Italia”, in *Demani civici e risorse ambientali*, a cura di F. Carletti, Jovene, Napoli, pp. 13-23.
- Grossi P. (1998), “Assolutismo giuridico e diritto privato”, in *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, p. 8.
- Grossi P. (1998), “I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale”, in *Un diverso modo di possedere. Un diverso modo di gestire*, a cura di P. Nervi, Cedam, Padova, pp. 13-29.
- Grossi P. (2002), “Proprietà e contratto”, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. Fioravanti, Laterza, Roma-Bari, pp. 128 ss.
- Grossi P. (2005), “Aspetti storico-giuridici degli usi civici”, in *Quaderni dell’Accademia dei Georgofili*, pp. 21-35.
- Grossi P. (2005), “Gli assetti fondiari collettivi nella riflessione di Guido Cervati”, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva*, I, pp. 590-591.
- Grossi P. (2006), *L’ordine giuridico medievale*, VII ed., Laterza, Roma-Bari.
- Grossi P. (2008), “Usi civici: una storia vivente”, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva*, n. 1, pp. 19-27.
- Grossi P. (2012), “I beni: itinerari fra moderno e post-moderno”, in *Rivista trimestrale diritto processuale civile*, pp. 1059-1085.
- Grossi P. (2013), “Enrico Finzi: un innovatore solitario”, in E. Finzi, *“L’officina delle cose”. Scritti minori*, Giuffrè, Milano, pp. 5-61.
- Grossi P. (2017), *L’invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- Gualdani A. (2014), “I beni culturali immateriali: ancora senza ali?”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Halpérin J.L. (2008), *Histoire du droit des biens*, Paris.

- Hardin G.J. (1968), “The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality”, in *Science*, 162(3859), pp. 243-248.
- Hardin G.J. (1978), “Political Requirements for Preserving our Common Heritage”, in *Wildlife and America*, a cura di E.P. Bokav, Council on Environmental Quality, Washington DC, pp. 310-317.
- Hirsch J.P. (1978), *La Nuit du 4 aout*, Gallimard Julliard, Paris.
- Hofmann H. (2007), *Rappresentanza-Rappresentazione*, Giuffrè, Milano.
- Hohfeld W.N. (1917), “Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning”, in *Judicial Reasoning. The Yale Law Journal*, 26, pp. 710-770.
- Iacoboni M. (2008), *I neuroni specchio. Come capiamo ciò che fanno gli altri*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Iaione C. e De Nictolis E. (2022), “Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d’interessi”, in *Diritto e società*, n. 4, pp. 589-642.
- Ianneci D. (1996), *Carbonara Aquilonia, La proprietà fondiaria dal Medio Evo all’Unità d’Italia*, Edizioni Osanna, Venosa.
- Ianneci D. (1999), *Aquilonia. Questione demaniale e lotte contadine 1860-1960*, Edizioni Gutenberg, Lancusi.
- Irti N. (1983), *L’età della decodificazione*, 3°, Giuffrè, Milano.
- Istat (2010), *6° Censimento Generale dell’Agricoltura, Istruzioni per la rilevazione*, Roma.
- Istat (2020), *7° Censimento Generale dell’Agricoltura, Istruzione per la rilevazione*, Roma.
- Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1947), *La distribuzione statistica della proprietà fondiaria in Italia. Tavole Statistiche Campania*, Edizioni Italiane, Roma.
- Jannarelli A. (2018), *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Giappichelli Editore, Torino.
- Jannarelli A. (2022), “La costituzionalizzazione (debole) dei ‘domini collettivi’ dopo la l. n. 168 del 2017: breve nota a Corte cost. 228/2021”, in *Foro italiano*, I, p. 16.
- Jemolo A.C. (1954), “Intervento”, in *Atti del III Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, p. 230.
- Jhering R.V. (1898), *Geist der romische Rechts*, II, 2, 5 Aufl., Leipzig.
- Jonas H. (1990), *Il principio di responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, I ed. 1979.
- Kaiser J.H. (1993), *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano.
- Laborda-Pemán M. e De Moor T. (2016), “History and the commons: a necessary conversation”, *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 517-528.
- Lamberti C. (2014), “Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Lana Berasain J.M. (2008), “From equilibrium to equity. The survival of the commons in the Ebro Basin: Navarra from the 15th to the 20th centuries”, in *International Journal of the Commons*, 2(2), pp. 162-191.
- Lana Berasain J.M. e Iriarte-Goñi I. (2015), “Commons and the legacy of the past. Regulation and uses of common lands in twentieth century Spain”, in *International Journal of the Commons*, 9(2), pp. 510-532.
- Lardino S. (2002), “Risorse collettive, comunità e individualismo agrario in Basilicata tra riforme e rivoluzione (1780-1806)”, in *Patrioti e insorgenti in provincia: Il 1799 in Terra di Bari e Basilicata*, a cura di A. Massafra, Edipuglia, Bari, pp. 591-639.
- Lauri G. (2023), “La ‘proposta Calderoli’ sull’autonomia differenziata (e una controproposta)”, in *Osservatorio costituzionale*, 3, pp. 5-27.
- Lauria F. (1923), *Demani e Feudi nell’Italia meridionale*, Tipografia degli Artigianelli, Napoli.
- Lazzara P. (2018), “Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici”, in *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di L. Principato, Giappichelli, Torino, pp. 75-80.
- Lazzara P. (2024), “Il regime giuridico degli usi civici nella giurisprudenza costituzionale e nella recente legislazione nazionale e regionale”, *Consiglio Nazionale del Notariato*, Studio n. 52, pp. 1-23.
- Le Goff J. (2001), *Il medioevo. Alle origini dell’identità europea*, V ed., Laterza, Roma-Bari.
- Leuzzi A. (2023), “La ‘sdemanilizzazione’ dei beni gravati da uso civico di dominio collettivo”, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 6, pp. 1334 ss.
- Lévy J. Ph. e Castaldo A. (2003), *Histoire du droit civil*, Dalloz, Paris.
- Liberati G. (1988), “I demani nel Mezzogiorno continentale tra giurisprudenza e prassi”, in *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, a cura di A. Massafra, Dedalo, Bari, pp. 565-602.
- Liberati G. (2004), “Le terre di collettivo godimento nell’esperienza del Mezzogiorno d’Italia”, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, n. 2, Giuffrè, Milano, pp. 41-76.
- Lodolini E. (2003), “Gli archivi nel T.U. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 463-497.
- Lollo A. (2023), “Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato”, in *Diritto regionale*, pp. 500 ss.
- Lorizio M.A. (1994), voce “Usi civici”, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma.
- Lorizio M.A. (1995), “Il riordino degli usi civici”, in *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 611-614.
- Lorizio M.A. (1998), “Demani civici: nuovi modelli di gestione”, in *Giustizia civile*, 6, pp. 1515-1517.
- Lorizio M.A. (2013), “L’affrancazione o liquidazione invertita delle servitù civiche nelle province ex pontificie. I poteri dei comuni nella gestione dei demani civici”, in *Giustizia civile*, II, pp. 111-120.
- Losco S. (2023), “Comprendere, definire e quantificare. Un contributo dell’urbanistica tecnica a una norma sul consumo di suolo”, in *Fondamenti di Diritto per l’Architettura e l’Ingegneria Civile*, a cura di M.R. Spasiano, M. Calabrò,

- M. Brocca, A. Giusti, G. Mari, A.G. Pietrosanti, Editoriale Scientifica, Napoli pp. 327-337.
- Losco S. e de Biase C. (2020), “Reti ecologiche e infrastrutture verdi nella pianificazione territoriale della Campania”, in *Urbanistica informazioni*, n. 2, pp. 18-23.
- Louvin R. (2022), “La funzione ambientale dei domini collettivi”, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 3, pp. 210-225.
- Lucarelli A. (2015), “Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica”, in *costituzionalismo.it*, 3.
- Lucarelli A. (2017), “Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile”, in *Nomos*, 2.
- Luciani M. (2023), “Il non modello costituzionale di regionalismo”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 89 ss.
- Ludovici R. (1999), “L'utilizzo dei terreni montani per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità anche alla luce delle disposizioni dettate dalla legge sulla montagna (l. 31 gennaio 1994, n. 97)”, in *Rivista giuridica dell'edilizia*.
- Luther J. (1995), “La tutela costituzionale della cultura e dell'ambiente”, in *Stato della Costituzione*, a cura di G. Neppi Modona, Giuffrè, Milano, pp. 39 ss.
- Maddalena P. (2011), “I beni comuni nel codice civile e nel sistema giuridico romano”, in *Chi difende i principi non negoziabili? La voce dei giuristi*, a cura di M.P. Baccari, Mucchi, Modena, pp. 111-118.
- Maddalena P. (2011), “I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanista e nella Costituzione repubblicana”, in *federalismi.it*, 5, p. 112.
- Maddalena P. (2014), *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà private e interesse pubblico*, Donzinelli editori, Roma.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magri G. (2011), voce “Beni culturali”, in *Digesto (discipline privatistiche)*, Utet, Torino, pp. 117-118.
- Malfitano A. (2012), “La gestione del paesaggio: il caso della pineta di Ravenna”, in *La nazione allo specchio*, a cura di Ragusa R., Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, pp. 165-179.
- Manfredi G. (2008), “Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008. Beni culturali. La nuova disciplina della consultabilità dei documenti degli archivi: gli artt. 122 e 123”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 3, pp. 9 ss.
- Mangiameli S. (2023), “Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato”, in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 1 ss.
- Mangone F. (2021), “Accanto e a latere delle istituzioni pubbliche: un'avanguardia per il paesaggio e per l'architettura, 1904-1921”, in *L'Italia del Touring*, numero speciale di *Storia dell'Urbanistica*, a cura di G. Belli, F. Mangone, R. Sessa, Edizioni Caracol, Palermo, pp. 18-35.
- Mangone F. (2022), “Alle radici della contrapposizione tra paesaggio e ambiente, tra bellezza e “patrimonio”: dibattito e normativa nell'Italia dei primi anni Venti”, in *Paesaggio 1922-2022. Cent'anni dalla Legge Croce*, a cura di F. Mangone, N. Ruggiero, Quaderni di Napoli nobilissima, Arte'm, Napoli, pp. 49-60.
- Marcos Martin A. (2008), “La venta de tierras baldías. Viejos problemas, nuevos planteamientos”, in *Estudios de Historia en Homenaje a Emilia Salvador Esteban, II*, Economia, Universidad de Valencia, Valencia, pp. 697-727.
- Marella M.R. (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona.
- Mari C. (2022), “Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica”, in *Federalismi*, n. 29, pp. 111-134.
- Mari G. (2019), “I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, pp. 489-529.
- Mari G. (2024), “L'indisponibilità dei beni collettivi, tra vincolo paesaggistico, irreversibili trasformazioni e clausola di compatibilità”, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 4, pp. 253-284.
- Marinelli F. (1997), “I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici”, in *Giustizia civile*, pp. 227 ss.
- Marinelli F. (1998), “Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)”, in *Giustizia civile*, 2, pp. 329 ss.
- Marinelli F. (2004), *La cultura del code civil. Un profilo storico*, Cedam, Padova.
- Marinelli F. (2013), “Usi civici e beni comuni”, in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, pp. 406-422.
- Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano.
- Marinelli F. (2016), “Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana”, in *Bullettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, pp. 199-219.
- Marinelli F. (2017), voce “Assetti fondiari collettivi”, in *Enc. dir.*, Annali.
- Marinelli F. (2018), “Dagli usi civici ai domini collettivi. I principi fondamentali in materia e la commissione feudale napoletana”, in *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, a cura di Mangone F., Mari G., Roller F., Editoriale Scientifica, Napoli.
- Marinelli F. (2018), “La proprietà come istituzione. Un altro modo di possedere quaranta anni dopo”, in *Atti del Convegno “Un altro modo di possedere”. Quaranta anni dopo*, *L'Aquila*, 9 giugno 2017, Pisa, pp. 9-20.
- Marinelli F. (2019), “La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi”, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, pp. 1303 ss.
- Marinelli F. (a cura di) (2019), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pacini Editore, Pisa.
- Marinelli F. (2022), “Dimensioni della proprietà Collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, p. 665.
- Marinelli F. (2022), “Gli usi civici”, in *Trattato di diritto civile e commerciale* a cura di A. Cicu e F. Messineo, 3° ed., Giuffrè, Milano.
- Marinelli F. e Politi F. (a cura di) (2013), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Una – University Press, L'Aquila.

- Marini F.S. (2002), *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano.
- Marzaro P. (2023), “Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l’irrelevanza paesaggistica”, in *Riv. giur. urb.*, pp. 248-279.
- Marzuoli C. (2020), “Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*.
- Masaracchia A. (2018), “L’efficacia del procedimento e del provvedimento di accertamento dell’esistenza degli usi civici”, in *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di L. Principato, Giappichelli, Torino, pp. 81-106.
- Maseroli R. (2013), “Il nuovo sistema di riferimento geodetico nazionale: stato attuale e prospettive future”, in *Bollettino della società italiana di fotogrammetria e topografia*, 1, pp. 67-83.
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari.
- Mattei U. (2017), “Beni culturali, beni comuni, estrazione”, in *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela* a cura di E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro, RomaTre-Press, Roma, pp. 147-154.
- Mattei U., Reviglio E. e Rodotà S. (2007), *Invertire rotta: idee per la riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Mazzoli S. (2006), “Usi civici”, in www.dirittoegiustizia.it, 29 giugno (consultato il 12 agosto 2015).
- Mazzuca M. (2017), “‘Beneficio per la collettività’, funzione degli usi civici e mutamento di destinazione, nota a C. cost. 11 maggio 2017, n. 103”, in *Diritto dell’agricoltura*, 2-3, pp. 443-453.
- Meadows D.H., Meadows D., Randers J. e Behrens W. (1972), *The Limit to Growth, a Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York.
- Meinzen-Dick R., Di Gregorio M., e McCarthy N. (2004), “Methods for studying collective action in rural development”, in *Agricultural Systems*, 82(3), pp. 197-214.
- Merusi F. (1975), “Commento all’art. 9”, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, pp. 434 ss.
- Messineo F. (1965), *Manuale di diritto civile e commerciale*, II, Giuffrè, Milano.
- Miccichè C. (2023), “Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie”, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, pp. 486-512.
- Miccù R. e Bernardi M. (2022), “Premesse a uno studio sulle Energy communities: tra governance dell’efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale”, in *Federalismi*, n. 4, pp. 603-646.
- Miceli A.I. (2018), “Gli usi civici: il punto di vista del Notaio”, in *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di Principato L., Giappichelli, Torino, pp. 163-171.
- Michieli M. e Cipolotti G.B. (2018), *Trattato di estimo. Generale, immobiliare, agrario, forestale, ambientale, legale*, Edagricole, Bologna.
- Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC) (1900-1902), *Statistica dei beni demaniali Comunali nelle province napoletane e siciliane*, Tip. Bertero, Roma.
- Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (MAIC) (1913), *Superficie territoriale e superficie agraria e forestale dei comuni del Regno d’Italia al 1° gennaio 1913*, Tip. Bertero, Roma.
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Regione Campania (2019), *Relazione Generale/I, Piano Paesaggistico Regionale – Preliminare di Piano*, p. 111.
- Monci D. (2023), “Demani collettivi e alienabilità dei terreni gravati da usi civici ‘in re aliena’: una rinnovata certezza nella sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2023, n. 119”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2, pp. 70-92.
- Monteduro M. (2015), “Diritto dell’ambiente e diversità alimentare”, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 1, pp. 88-129.
- Monteduro M. (2022), “Note sul lessico dell’art. 9 Cost. novellato”, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 3, pp. 270-292.
- Montini M. (2009), “Unione Europea e ambiente”, in *Codice dell’ambiente*, a cura di S. Nespor e A.L. De Cesaris, Giuffrè, Milano, pp. 45-54.
- Montini M. (2012), “Profili di diritto internazionale”, in *Trattato di diritto dell’ambiente. Principi generali*, a cura di P. Dell’Anno e E. Picozza, Cedam, Padova, pp. 9-42.
- Morbidelli G. (2014), “Il valore immateriale dei beni culturali”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Morbidelli G. e Morisi M. (a cura di) (2019), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Passigli Editori, Firenze.
- Morelli A. (2015), “I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza dei diritti in Internet”, in *Federalismi.it*, 1.
- Moreschini I. (2018), “Evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale sugli usi civici”, in *Diritto.it*.
- Moroni L. (2023), “Il regionalismo differenziato tra forma legislativa e sostanza amministrativa”, in *federalismi.it*, 11, pp. 141-157.
- Mosimane A.W., Breen C., e Nkhata B.A. (2012), “Collective identity and resilience in the management of common pool resources”, in *International Journal of the Commons*, 6(2), pp. 344-362.
- Neeson J.M. (1993), *Commoners: common right, enclosure and social change in England, 1700-1820*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nervi P. (1993), “La destinazione economica dei beni di uso civico”, in *Demani civici e risorse ambientali*, a cura di F. Carletti, Jovene, Napoli, pp. 173-205.
- Nervi P. (1995), “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, p. 24.
- Nervi P. (1997), “Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, pp. 377 ss.
- Nervi P. (2001), “La gestione patrimoniale dei domini collet-

- tivi", in *Atti del XXXI Incontro di Studio C.S.E.T. Analisi degli Aspetti Economico-Estimativi e Giuridici Delle Terre Soggette al Diritto di Godimento Collettivo, Sassari, 14-15 settembre 2001*, pp. 43-89.
- Nervi P. (2009), "Le ragioni di un incontro scientifico", in *Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, a cura di P. Nervi, Cedam, Padova, pp. 1-10.
- Nervi P. (2014), "La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economia/ambiente", in *Archivio Scialoja e Bolla*, Giuffrè, Milano, pp. 87-104.
- Nervi P. (2018), "I domini collettivi nella condizione neo-moderna", in *Diritto agroalimentare*, 3, pp. 621-664.
- Nunziata N. (2022), "Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, II, pp. 37-59.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, Cambridge, trad. it. a cura di G. Vetritto, F. Velo, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia 2006.
- Ostrom E. (1992), "The rudiments of a theory of the origins, survival and performance of common-property institutions", in *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy* a cura di D.W. Bromley, ICS Press, San Francisco, pp. 293-318.
- Pace D. (1999), "Amministrazioni separate di uso civico", in *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive*, a cura di P. Nervi, Cedam, Padova, pp. 167-183.
- Pace D. (2006), "Demani e usi civici trentini: natura origine e gestione", in *Atti del Convegno di Castello Tesino, 17 marzo 2006, Trento*, pp. 1 ss.
- Pace S. (1975), *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino-Alto Adige*, I.C.A., Trento.
- Page Fiske A. (1991), *Structures of Social Life. The Four Elementary Forms of Human Relations*, Free Press, New York.
- Pagliari G. (2019), "Prime note sulla L. 20 novembre 2017, n. 168 ("norme in materia di domini collettivi")", in *Il diritto dell'economia*, 1, pp. 11-41.
- Pagliari G. (2022), "L'art. 63-bis del "decreto semplificazioni bis": una novella inapplicabile; una "norma suicida"?", in *Riv. giur. urb.*, pp. 356-367.
- Palermo A. (1975), "Usi civici", in *Novissimo digesto italiano*, vol. XX, Torino.
- Palermo G. (2007), "I beni civici, la loro natura e la loro disciplina", in *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, pp. 45-78.
- Pane A. (2008), "Alle origini dell'ingegneria ferroviaria in Campania: la costruzione della linea Avellino-Ponte S. Venere (1888-1895) e gli attuali problemi di conservazione", in *Storia dell'Ingegneria. Atti del 2° Convegno Nazionale*, a cura di S. D'Agostino, Cuzzolin, Napoli, pp. 1291-1300.
- Parente F. (2011), "La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione", in *Rivista di diritto civile*, pp. 83-100.
- Parpagliolo L. (1914), "Per una legge che tuteli le bellezze naturali d'Italia", in *Nuova antologia*, pp. 435-436.
- Passalacqua M. (2017), "Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, Economia e interesse generale", in *Amministrazione in Cammino*, pp. 1-18.
- Passaniti P. (2019), *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Giuffrè, Milano.
- Passarelli A. (1986), "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, pp. 122 ss.
- Patault A.M. (1992), "Introduction historique au droit des biens", in *Cahiers de civilisation médiévale*, pp. 263-265.
- Pearce D.W. e Turner R.K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Pecori R. (1770), *Del privato governo dell'Università*, Donato Campo, Napoli.
- Pepe V. (2022), "Le 'comunità energetiche' come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese", in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, p. 1.
- Perlingieri P. (1970), *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Perlingieri P. (1975), *Modi di estinzione dell'obbligazione diversi dall'adempimento*, Zanichelli, Bologna.
- Perlingieri P. (2016), "'Funzione sociale' della proprietà e sua attualità", in *I maestri del diritto civile – Salvatore Pugliatti*, a cura di S. Ciccarello, A. Gorassini e R. Tommasini, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 187-227.
- Perlingieri P. (2020), *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Peta A. (2021), "I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante", in *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, a cura di A. Giordano, Giuffrè, Milano, pp. 587-606.
- Petronio U. (1988), "Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica", in *La proprietà e le proprietà, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985, Milano*, a cura di E. Cortese, pp. 491-592.
- Petronio U. (1992), voce "Usi civici", in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, pp. 930-953.
- Petronio U. (1995), "Esproprio di terre di uso civico e partecipazione della regione", in *Diritto e giurisprudenza agraria e ambiente*, pp. 404-405.
- Petronio U. (2006), "Rileggendo la legge usi civici", in *Rivista di diritto civile*, pp. 616-665.
- Petronio U. (2020), "Espropriazione per pubblica utilità e terreni di uso civico", in *Giusprudenza Costituzionale*, pp. 2511.
- Pica L. (2018), "La tutela giurisdizionale dei domini collettivi de iure condito e de iure condendo. Spunti per un dibattito", in *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, a cura di F. Mangone, G. Mari, F. Rolleri, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 143 ss.
- Picozza E. (a cura di) (2016), *Neurolaw. An Introduction*, Springer, Berlino.

- Picozza E. e Siclari D. (2021), “La Querida Amazonia e i sogno sociale”, in *La Querida Amazonia. Prospettive di una nuova cristianità*, a cura di A. Comito, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano.
- Pietrosanti F. (1996), “nota a Corte cost. 10.5.1995 n. 156”, in *Il foro italiano*.
- Pirruccio P. (2011), *L'espropriazione per pubblica utilità. Procedimento amministrativo e contenzioso giurisdizionale*, Cedam, Padova.
- Piselli R. (2022), “Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico”, in *Diritto e società*, n. 4, pp. 775-798.
- Poggi A. (2024), “Il regionalismo differenziato nella ‘forma’ del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere”, in *federalismi.it*, 3, pp. 4-14.
- Politi F. (2018), “L’influenza del volume ‘Un altro modo di possedere’ nella contemporanea dottrina costituzionalistica”, in *Atti del Convegno “Un altro modo di possedere” quaranta anni dopo, L'Aquila, 9 giugno 2017*, pp. 21-34.
- Politi F. (2018), “Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1275 ss.
- Politi F. (2021), “Considerazioni preliminari per una ‘ricostruzione’ del quadro normativo della disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra Costituzione, legislazione statale e normative regionali”, in *“Un'altra proprietà”. La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici tra legislazione statale e normative regionali*, a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 13-46.
- Politi F. (2021), “La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2546-2554.
- Politi F. (2022), “La Corte costituzionale restringe ulteriormente gli spazi del legislatore regionale in materia di usi civici”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2659-2667.
- Politi F. (2023), “Se il verbo ‘resta’ non significa ‘resta tutto come prima’. Un’incostituzionalità della legge n. 168 del 2017 con qualche luce e qualche ombra”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, pp. 1361-1370.
- Popek J. (2021), “Conflicts over common rights to cattle grazing on common lands and manorial properties in Austrian Galicia (1772-1918)”, in *Rural History*, 32(1), pp. 77-93.
- Porraro D. (2018), “Natura e struttura dei diritti di uso civico”, in *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di Principato L., Giappichelli, Torino.
- Predieri A. (1969), *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano.
- Predieri A. (1981), voce “Paesaggio”, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano.
- Principato L. (2014), “Gli usi civici non esistono”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 3366-3375.
- Principato L. (2017), “Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizione degli interessi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1051-1057.
- Principato L. (2018), “I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi”, in *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di L. Principato, Giappichelli, Torino, pp. 39-74.
- Principato L. (a cura di) (2018), *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- Principato L. (2020), “Alla ricerca di un ordine negli assetti fondiari collettivi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 789 ss.
- Principato L. (2022), “Il promiscuo godimento sul territorio regionale nella penombra della competenza legislativa statale”, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 2668 ss.
- Principato L. (2023), “Per una lettura unitaria della circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici in re aliena e dei demani collettivi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, pp. 1370 ss.
- Provenzali P. (2003), “Usi civici”, in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. Nespor, A.L. de Cesaris, Giuffrè, Milano, pp. 1784 ss.
- Pugliatti S. (1954), “La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)”, in *Atti del 3° Congresso nazionale di Diritto Agrario – Palermo, 19-23 ottobre 1952*, Giuffrè, Milano, pp. 46-210.
- Pugliatti S. (2008), “Interesse pubblico e interesse private nel diritto di proprietà”, in *Scritti giuridici*, a cura di S. Pugliatti, III, Giuffrè, Milano, pp. 685-686.
- Quaini M. (2008), “Poiché niente di quello che la storia sedimenta va perduto”, in *Quaderni storici*, 127, pp. 55-109.
- Quaini M. (2008), “Una geografia per la storia. Dopo Lucio Gambi”, in *Quaderni storici*, 127, pp. 15-32.
- Quarta A. (2016), *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Racioppi G. (1881), “Gli statuti della Bagliva delle antiche comunità nel napoletano”, in *Archivio storico per le Province napoletane*, VI, fasc. II e III, pp. 3-55.
- Raffaglio G. (1905), *Diritti promiscui, demanii comunali e usi civici*, Società Editrice Libreria, Milano.
- Rallo A. (2000), *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Ranelletti O. (1898), “Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Capitolo III: Teoria”, in *Riv. it. scienze giur.*, vol. XXV, pp. 113-217.
- Rao R. (2009), “Stato e proprietà collettive fra tardo medioevo ed età moderna: a proposito di due recenti pubblicazioni”, in *Reti Medievali Rivista*, X, pp. 1-8.
- Renna M. (2009), “Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo”, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, nn. 3-4, pp. 649-700.
- Renna M. (2009), “Le prospettive di riforma della proprietà pubblica”, in *Diritto dell'Economia*, 11.
- Renna M. (2022), “Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata”, in *Contratto e Impresa*, n. 2, pp. 537-563.
- Renna M. e Micciché C. (2022), “Beni pubblici e diritti d'uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, pp. 689-703.

- Reviglio E. (2008), “Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà”, in *Politica del Diritto*, vol. XXXIX, pp. 531-550.
- Ricciardo Calderaro M. (2023), “Il difficile percorso di riforma delle autonomie locali. Prospettive alla luce del disegno di legge sul regionalismo differenziato”, in *Diritto ed economia dell'impresa*, pp. 375-413.
- Rinaldi F. (2014), “Proprietà privata, beni pubblici e ‘beni comuni’”, in *dirittifondamentali.it*, pp. 1-46.
- Ristuccia C.A. (2007), “Il modello istituzionalista come paradigma per una corretta gestione della proprietà collettiva”, in *Archivio Scialoja e Bolla*, Giuffrè, Milano, 1, pp. 31-50.
- Rivosecchi G. (2019), “I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, pp. 741-774.
- Rizzolatti G. e Sinigaglia C. (2006), *So quel che fai. Il cervello che agisce e i neuroni specchio*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Robinson J.A. e Acemoglu D. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, Profile, London.
- Rodotà S. (1969), “Note intorno all’art. 544 del Code civil”, in *Scritti per il XL della morte di P.E. Bensa*, Giuffrè, Milano.
- Rodotà S. (1981), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Zanichelli, Bologna.
- Rodotà S. (2014), *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Laterza, Roma-Bari.
- Roggero F. (2017), “Usi civici per lo sviluppo delle montagne: Freno o volano?”, in *La montagna italiana nello sviluppo rurale: problematiche e prospettive economiche, sociali, ambientali e istituzionali*, Atti dell’Accademia dei Georgofili, Firenze 24 febbraio 2017, pp. 1-10.
- Romagno G.W. (2024), “L’incostituzionalità dell’art. 3, 3° comma, l. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civici”, in *Giurisprudenza italiana*, 2, pp. 275-281.
- Romagnosi G.D. (1834), *Della ragion civile delle acque nella rurale economia*, Firenze.
- Romagnosi G.D. (1843), *Condotta delle acque*, Milano.
- Romano S. (1925), “Approvazione sovrana” di alcuni atti concernenti il riordinamento degli usi civici, in *Rivista del demanio*, pp. 76 ss.
- Romano S. (1945), *L’ordinamento giuridico*, Firenze.
- Romboli R. (2022), “In tema di usi civici”, in *Foro italiano*, 1, pp. 14 ss.
- Romboli R. (2023), “Sulla disciplina regionale di semplificazione in materia di usi civici”, in *Foro italiano*, 3, 1, pp. 688 ss.
- Rossi G. (2020), “Dallo sviluppo sostenibile all’ambiente per lo sviluppo”, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 1, pp. 4 ss.
- Rossi G. (2021), “La ‘materializzazione’ dell’interesse all’ambiente”, in *Diritto dell’ambiente*, a cura di G. Rossi, e con aggiornamento a cura di A. Fari, Giappichelli, Torino, pp. 11-29.
- Rossi S. (2014), “La sponsorizzazione dei beni culturali vola-
no per il rilancio dell’economia nazionale”, in *Azienditalia*, I, pp. 13 ss.
- Ruggeri A. (2023), “L’autonomia regionale inappagata, la sua ‘differenziazione’ e l’uso congiunturale della Costituzione”, in *Diritto Regionale*, pp. 365 ss.
- Ruggeri L. (2022), “La protezione del consumatore energetico nel quadro regolatorio italo-europeo”, in *La via italiana alle comunità energetiche*, a cura di S. Monticelli e L. Ruggeri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 9-34.
- Rumolo A. (2005), “Usi civici e validità del contratto”, in *Notariato*, 2, pp. 135-146.
- Ruotolo M. (2023), “Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici”, in *Rivista AIC*, 1-2023, pp. 82-101.
- s.a. (1932), *Annali di Economia Agraria di Portici*, vol. I, Tip. Operaia, Roma.
- Sabbatini G. (1980), *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità*, I, Utet, Torino.
- Sagnac Ph. (1898), *La législation civile de la Révolution française (1789-1804)*, Hachette, Paris.
- Saleppichi G. (2020), “La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della corte costituzionale n. 71 del 2020)”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4, pp. 75-94.
- Salnitro U. (2024), “La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico”, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 2, pp. 229-260.
- Salvemini B. (2006), *Il territorio sghembo. Forme e dinamiche degli spazi umani in età moderna*, Edipuglia, Bari.
- Salvi C. (1994), “Il contenuto del diritto di proprietà, Artt. 832-833”, in *Codice civile commentato*, diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano.
- Santilocchi R. (2003), “Proprietà collettiva e cultura dell’ambiente: i profili ecologici”, in *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine tra tradizione e modernità*, a cura di P. Nervi, Cedam, Padova, pp. 73-80.
- Santoro Passarelli F. (1964), *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli.
- Scalisi V. (2005), “Il nuovo volto della proprietà da “potere” a “titolo” di godimento”, in V. Scalisi, *Categorie e istituti del diritto civile nella transizione al postmoderno*, Giuffrè, Milano.
- Sciascia L. (1980), “Quei paesi fanno comodo”, in *Il Mattino*.
- Sciullo G. (2012), “I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1 e 2.
- Sciullo G. (2020), “Gli archivi come elementi costitutivi del patrimonio culturale: missione e organizzazione giuridica”, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Scognamiglio M. (2024), “L’articolo 5 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica nel diritto vivente”, in *Diritto delle società pubbliche*, a cura di A. Giordano E. Guarna Assanti, Pacini Editore, Pisa, pp. 297-316.
- Scozzafava O. (1982), *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Giuffrè, Milano.
- Scozzafava O.T. (2018), “Introduzione”, in *Usi civici e attività*

- negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di Principato L., Giappichelli, Torino, pp. 1-10.
- Sereno P. (2007), "Ordinare lo spazio, governare il territorio: confine e frontiera come categorie geografiche", in *Confini e frontiere nell'età moderna. Un confronto tra discipline*, ed. Alessandro Pastore, FrancoAngeli, Milano, pp. 45-64.
- Seung S. (2013), *Connettoma. La nuova geografia della mente*, Codice Edizioni, Milano.
- Severini G. (2014), "Immaterialità dei beni culturali?", in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Sferlazza E. (2003), "L'uso della cartografia catastale in formato raster in un data base cartografico 'multiscala'", in *Atti della 7ª conferenza nazionale ASITA, Informazione Territoriale e la Dimensione Tempo*, Verona, 28-31 ottobre 2003, Asita, Milano, pp. 1325-1330.
- Shannon W.D. (2012), "The survival of true intercommoning in Lancashire in the early-modern period", in *Agricultural History*, 86(4), pp. 169-191.
- Simonati A. (1998), "La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici", in *Le Regioni*, 6, pp. 1479-1504.
- Simonati A. (2007), "Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione", in *Le Regioni*, 2, pp. 335-347.
- Simonati A. (2015), "Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela dell'autonomia e salvaguardia dell'interesse nazionale", in *Le Regioni*, 2, pp. 411-424.
- Simonati A. (2015), *Intervento al Convegno Annodare i fili delle discipline e cogliere l'intima complessità degli assetti fondiari collettivi*, Trento, 26-27 novembre 2015, s.e., s.l..
- Solari G. (1959), *Individualismo e diritto privato (1911)*, Einaudi, Torino.
- Sorbino G. (2022), "Le generazioni future «entrano» nella Costituzione", *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 139-142.
- Sordi B. (2007), "Diritto amministrativo e Stato in Oreste Ranelletti: un itinerario intellettuale", in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, vol. III, a cura di Aa.Vv., Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 1385-1406.
- Sordi B. (2013), voce "Oreste Ranelletti", in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletto, il Mulino, Bologna.
- Sordi B. (2016), voce "Oreste Ranelletti", in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 86, Treccani, Roma.
- Spina G. (2023), "CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile", in *Ambiente & Sviluppo*, nn. 8-9, pp. 530 ss.
- Spoto G. (2020), "Usi civici e domini collettivi: 'un altro modo' di gestire il territorio", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, pp. 3-14.
- Staiano S. (2023), "Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione", in *Democrazia e diritto*, 1, pp. 104-114..
- Stella Richter P. (2003), "Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico", in *Diritto Amministrativo*, pp. 183-194.
- Sterpa A. (2023), "Quale, delle tante autonomie? Una lettura 'differente' del 'regionalismo differenziato'", in *Italian Papers on Federalism*, 7, pp. 61-72.
- Tamponi M. (2016), "Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali", in *Diritto agroalimentare*, 3, pp. 431-448..
- Tarasco A.L. (2008), "Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana", in *Amministrazione in cammino*, pp. 1-24.
- Tarello G. (1971), "Le idee della codificazione", in *Il diritto privato nella società moderna*, a cura di S. Rodotà, il Mulino, Bologna, pp. 38-40.
- Tarello G. (1977), "Recensione a P. Grossi", in *Rivista di diritto Civile*.
- Tartaglia B. (2005), "Carbonara Aquilonia a città itinerante. Viaggio per immagini", in *Quaderno del Museo etnografico di Aquilonia* n. 9, Tipolitoelle, Avellino.
- Teti V. (2017), *Quel che resta. L'Italia dei paesi tra abbandoni e ritorni*, Donzelli Editore, Roma.
- Togna M. (2018), "La cognizione dell'esistenza degli usi civici: trasparenza della Pubblica Amministrazione, diligenza della parte e ruolo del notaio", in *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di Principato L., Giappichelli, Torino, pp. 107-118.
- Tomasella E. (1999), "Espropriabilità dei beni civici", in *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, a cura di P. Nervi, Cedam, Padova, pp. 127-135.
- Tomasella E. (2000), *Aspetti pubblicistici del regime dei beni regolieri*, Istituto Bellunese Ricerche sociali e culturali, Belluno.
- Tomasi S. (2023), "Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà", in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, pp. 1287 ss.
- Tommasi D. (1913), *Canoni e usi civici*, Tipografia Nazionale di G. Bertero e C., Roma, p. 108.
- Torre A. (2011), *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Donzelli, Roma.
- Tosco C. (2007), *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna.
- Trifone R. (1909), *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle provincie Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione e Giurisprudenza*, Società Editrice Libreria, Milano.
- Troisi B. e Cicero C. (2005), "I possessi", in *Trattato diritto civile Consiglio nazionale notariato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Unione nazione dei Comuni, delle Comunità e degli Enti montani (a cura di) (2021), *Comunità di montagna*, s.e., Roma.
- Van Der Ploeg J.D. (2015), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli editori, Roma.
- Van Zanden J.L. e Prak M. (2006), "Towards an economic interpretation of citizenship: the Dutch Republic between medieval communes and modern nation-states", in *European Review of Economic History*, 10(2), pp. 111-145.
- Vassberg D.E. (1983), *La venta de tierras baldías. El comunismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo*

- XVI, Servicio de Publicaciones Agrarias del Ministerio de Agricultura, Madrid.
- Vázquez I. (2020), "Toward an Integrated History to Govern the Commons: Using the Archive to Enhance Local Knowledge", in *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 154-172.
- Venezian G. (1888), "Le reliquie della proprietà collettiva in Italia", in Marinelli F. (a cura di) (2019), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pacini Giuridica, Pisa, pp. 9-40.
- Venzi L. (a cura di) (2002), *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, Fondazione Carivit, Viterbo.
- Verde G. (2023), "Il rapporto fra funzioni e risorse nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione", in *Bilancio, comunità, persona*, 2, pp. 22-36.
- Verneilh-Putraseau Ch. J. (1810), *Observations des commissions consultatives sur le projet de code rurale*, Imprimerie Royale, Paris.
- Vitolo L.A. (2024), "Gli usi civici e il decreto di esproprio: un'occasione per ripensare a un antico istituto guardando al futuro", in *Giurisprudenza italiana*, n. 4, pp. 801-808.
- Vitucci P. (2002), "Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria", in *Rivista di diritto civile*, II, pp. 579-596.
- Volante R. (2018), "Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi", in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, pp. 1067-115.
- Waline M. (1949), *L'individualise et le droit*, Dalloz Librairie, Paris.
- Wesenberg G. e Wesener G. (1999), *Storia del diritto privato in Europa*, a cura di P. Cappellini e M.C. Dalbosco, Cedam, Padova.
- Winchester A. (2008), "Statute and local custom: Village byelaws and the governance of common land in medieval and early-modern England", in *Rural Societies and Environments at Risk. Ecology, Property Rights and Social Organisation in Fragile Areas (Middle Ages - Twentieth Century)*, a cura di B. Van Bavel e E. Thoen, Turnout, Brepols, pp. 1-16.
- Winchester A. (2022), *Common land in Britain: A history from the Middle Ages to the present day (Vol. 14)*, Boydell & Brewer, Martlesham.
- Winspeare D. (1811), *Storia degli abusi feudali*, Presso Angelo Trani, Napoli.
- Wollenberg E., Anderson J., e Edmunds D. (2001), "Pluralism and the less powerful: accommodating multiple interests in local forest management", in *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1(3-4), pp. 199-222.
- Yun Casalilla B. (1983), *Sobre la transición al capitalismo en Castilla. Economía y sociedad en Tierra de Campos (1500-1830)*, Yunta de Castilla y Leon, Valladolid.
- Zaccagnini M. e Palatiello A. (1984), *Gli usi civici*, Jovene Editore, Napoli.
- Zanibelli G. (2024), "Conocer para proteger. El uso de datos históricos para desarrollar buenas prácticas de gestión de los bienes comunales: el caso del Sur de Italia", in *Estudios Geográficos*, pp. 2-17.
- Zanibelli G. (2024). "Commons land management in Southern, post-unification Italy: New evidence from a micro analysis on Salerno province", in *Rural History*, pp. 1-24.
- Zanmartino F. (2023), "La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione", in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2, pp. 1-23.
- Zonetti F. (2017), "Mappe d'impianto catastale, una risorsa storico-cartografica georeferenziata", in *Il progetto del territorio nelle fonti d'archivio*, Labgeo Caraci editore, Roma, pp. 151-163.

I. 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. 751¹

Capo I Accertamento, valutazione e affrancazione degli usi civici

Art. 1.

Per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università e altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici, si osserveranno le disposizioni della presente legge.

Art. 2.

Nel giudizio di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800.

Art. 3.

Chiunque eserciti o pretenda esercitare diritti della natura di cui all'articolo precedente, è tenuto, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, a farne dichiarazione al commissario istituito ai sensi dell'art. 27.

¹ L'articolo 1 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore delle norme del presente provvedimento, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43.

Trascorso detto termine senza che siasi fatta la dichiarazione, rimane estinta ogni azione diretta a ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, che non trovinsi in esercizio, e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici.

[...]

Art. 4.

Per gli effetti della presente legge i diritti di cui all'art. 1 sono distinti in due classi:

- 1) essenziali, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita;
- 2) utili, se comprendano in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Appartengono alla 1^a classe i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario.

Alla 2^a classe appartengono, congiunti con i precedenti o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione; e in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare.

Per gli effetti della presente legge sono reputati usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, e altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni dei privati. Non vi sono invece comprese le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe e altre della stessa natura. Di queste gli utenti rimarranno nell'esercizio, finché non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario.

Art. 5.

Il compenso per la liquidazione dei diritti suddetti è stabilito in una porzione del fondo gravato o della parte del fondo gravata da assegnarsi al Comune, nel cui territorio il fondo stesso si trova, e che sarà determinata nel modo seguente.

Per i diritti della prima classe, comunque esercitati, l'anzidetta porzione di terreno corrisponderà al minimo di un ottavo del fondo, che potrà, secondo la varietà dei casi e le circostanze essere elevata a un terzo e anche sino alla metà.

Per i diritti della seconda classe il compenso, tenendo conto dei criteri suddetti, potrà da un minimo di un quarto elevarsi dal commissario fino al massimo di due terzi del fondo.

Questo compenso comprenderà anche quello che corrisponde ai diritti della prima classe, qualora anche questi siano in tutto o in parte esistenti sul medesimo fondo.

Allorché si tratti di un solo diritto, che a giudizio del commissario sia di tenue entità, il compenso potrà essere ridotto a misura inferiore di quella stabilita nel primo capoverso del presente articolo.

Sulle porzioni di terreno così assegnate graveranno le imposte dal giorno delle assegnazioni.

Art. 6.

La porzione di terreno da assegnarsi in compenso dei diritti civici da liquidare dovrà essere determinata non solo col criterio della sua estensione ma con quello anche del suo valore.

A tal fine il commissario potrà ordinare apposita perizia. E in tal caso sarà in facoltà delle parti di farsi assistere, ciascuna da un perito di propria fiducia, nelle operazioni che il perito ufficiale dovrà compiere entro il termine che avrà stabilito il commissario; dopo di che questi emanerà il suo finale provvedimento.

Art. 7.

Saranno esenti dalla divisione e gravati di un annuo canone di natura enfiteutica a favore del Comune, in misura corrispondente al valore dei diritti, da stabilirsi con perizia, i terreni che abbiano ricevuto dal proprietario sostanziali e permanenti miglione, e i piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie.

Restano ferme nelle Province ex pontificie le disposizioni dell'art. 9 del R. decreto 3 agosto 1891, n. 510, per l'affrancazione, a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria, di tutto o di parte del fondo gravato da usi civici, e il commissario vi provvederà con le norme stabilite dall'articolo stesso, salvi i temperamenti che egli ritenesse convenienti in corrispondenza con i dimostrati bisogni della popolazione.

[...]

Art. 9.

Qualora sulle terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni o a esse pervenute per effetto della liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, siano avvenute occupazioni, queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate, sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni:

- a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti miglione;
- b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni;
- c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni.

Le stesse norme valgono per la legittimazione dell'acquisto delle quote dei demani comunali delle Province napoletane e siciliane, alienate durante il periodo di divieto.

Non avvenendo la legittimazione, le terre dovranno essere restituite al Comune, alla associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti.

Art. 10.

Nel concedere la legittimazione di cui all'articolo precedente, il commissario imporrà sul fondo occupato e a favore del Comune o dell'associazione un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle miglione, aumentato di almeno 10 annualità di interessi: tale aumento non sarà imposto, se l'occupante abbia già corrisposta una prestazione sia in generi che in denaro.

Il detto canone potrà essere di misura inferiore quando l'occupatore avrebbe potuto beneficiarsi della quotazione.

Le legittimazioni dovranno in ogni caso essere sottoposte all'approvazione sovrana.

Capo II

Destinazione delle terre gravate di usi civici e di quelle provenienti dall'affrancazione

Art. 11.

I terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che perverranno a essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università, e altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in due categorie:

- a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;
- b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

Art. 12.

Per i terreni di cui alla lettera a) si osserveranno le norme stabilite nel capo 2° del titolo 4° del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267.

I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione.

I diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati ed esercitati in conformità del piano economico e degli articoli 130 e 135 del citato decreto, e non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 del Codice civile.

Art. 13.

I terreni indicati alla lettera b) dell'articolo 10 sono destinati a essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità.

Gli atti della ripartizione affidati agli istruttori e periti saranno omologati dal commissario e sottoposti all'approvazione sovrana.

Art. 14.

L'assegnazione dei terreni alle due categorie di cui all'art. 11 sarà determinata dal commissario, temperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale, in base a un piano di massima compilato da un delegato tecnico designato dal Commissario, previa autorizzazione del Ministro per l'economia nazionale.

Art. 15.

Qualora l'estensione lo consenta, i terreni destinati a coltura agraria, salvo il disposto dell'art. 17, potranno essere affidati dal Ministero dell'economia nazionale al delegato tecnico di cui all'articolo precedente, o ad altro nominato dal Ministero stesso, affinché prima della ripartizione siano con gestione unica sottoposti alle opere di sistemazione e di trasformazione necessarie alla razionale costituzione di unità fondiarie.

Il delegato sarà assistito da quattro cittadini del Comune, scelti dal podestà (2) e dalla assemblea dell'associazione degli utenti tra agricoltori ed esperti in materia agraria.

Detto delegato ha il mandato:

- a) di gestire i terreni della categoria b) ed eseguire le occorrenti opere di trasformazione;
- b) di compilare e attuare, a opere compiute, il piano di ripartizione dei terreni in unità fondiarie, determinando le opere di miglioria da eseguirsi successivamente a cura degli assegnatari e gli altri obblighi di questi.

Per gli uffici di cui alla lettera a) del presente articolo il delegato risponderà direttamente al Ministero dell'economia nazionale, giusta gli obblighi da stabilirsi all'inizio della gestione, e per quelli di cui alla lettera b) dovrà attenersi alle disposizioni contenute nel secondo comma dell'art. 13.

[...]

Art. 19.

L'assegnazione delle unità fondiarie risultanti dalla ripartizione è fatta a titolo di enfiteusi, con l'obbligo delle migliorie e della osservanza delle altre condizioni determinate nel piano di ripartizione di cui agli articoli 13 e 15, sotto pena di devoluzione a favore del Comune, della frazione, o della associazione degli utenti.

Art. 20.

Il canone sarà fissato in base al prezzo dell'unità fondiaria, realizzabile in libera contrattazione, tenuto conto dei vincoli giuridici apposti all'assegnazione e del precedente diritto dell'assegnatario.

[...]

Art. 21.

Le unità fondiarie abbandonate o devolute saranno riassegnate con le norme di cui agli articoli 13 e 19.

Non sarà ammessa l'affrancazione se non quando le migliorie saranno state eseguite e accertate: l'accertamento sarà fatto dalla locale Cattedra di agricoltura.

Prima dell'affrancazione le unità suddette non potranno essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo.

[...]

Art. 24.

Il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione, sarà investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione o alla associazione, con vincolo a favore del Ministero dell'economia nazionale, per essere destinato in caso di bisogno, a opere permanenti di interesse generale della popolazione.

Equalmente sarà investito in titoli del debito pubblico, intestati come sopra è detto e con identico vincolo, il prezzo di vendita dei terreni dichiarati alienabili ai termini dell'art. 12.

Art. 25.

Il Ministero dell'economia nazionale, su proposta del commissario, o di sua iniziativa allorché questi abbia cessato dalle sue funzioni, o anche su richiesta della maggioranza degli utenti, potrà procedere allo scioglimento delle associazioni di cui all'art. 1, se il patrimonio sia insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi siano motivi per ritenere inutile o dannosa la esistenza di esse.

In tal caso i terreni delle associazioni saranno trasferiti ai Comuni o alle frazioni nel cui territorio trovansi compresi, con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartengono.

Quanto sopra si osserverà anche relativamente ai beni di altra natura posseduti dalle dette associazioni; però il Comune non potrà mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale. Non sarà permessa la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti di cui all'art. 1, ma potrà accordarsi il riconoscimento a quelle che siano già esistenti di fatto.

Art. 26.

I terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni o alle frazioni, sia

che restino alle associazioni stesse, debbono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione. Qualora per disposizioni speciali di leggi anteriori o per sentenze passate in giudicato fosse stato assicurato un diritto particolare ad alcune categorie di persone, il Ministero dell'economia nazionale, d'accordo col Ministero dell'interno, potrà stabilire i provvedimenti che secondo le circostanze si riterranno opportuni.

I terreni suddetti di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che a esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25, saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi. Con le norme della stessa legge saranno amministrati i beni delle associazioni conservate.

Capo III Giurisdizione e procedura

Art. 27.

All'attuazione di quanto è disposto nella presente legge provvederanno con funzioni amministrative e giudiziarie i commissari regionali.

I commissari saranno nominati con decreto Reale su proposta del Ministro per l'economia nazionale, con consenso del Ministro per la giustizia e gli affari di culto e scelti fra magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di Corte di appello e prenderanno il nome di commissari per la liquidazione degli usi civici².

Il Ministro per l'economia nazionale determinerà la circoscrizione e la sede di ciascun commissariato.

Art. 28.

I commissari avranno alla propria dipendenza uno o più assessori da scegliersi fra magistrati di grado non superiore a quello di consigliere di appello, ovvero tra funzionari dello Stato che occupano nel quadro di classificazione gradi corrispondenti. Essi sono nominati con decreto del Ministro per l'economia nazionale, previo il consenso del Ministro dal quale dipendono.

L'ufficio degli assessori sarà quello di coadiuvare il commissario in tutte le sue operazioni. Il commissario potrà affidare agli assessori tutti gli atti di istruzione e delegarli a trattare e ricevere le conciliazioni.

Gli atti d'istruzione dei procedimenti in contenzioso da eseguirsi fuori della sede del commissariato potranno essere delegati anche ai pretori.

² La Corte costituzionale, con sentenza 13 luglio 1989 n. 398, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma nella parte in cui, in luogo della disciplina ivi prevista, non rimette alla competenza del Consiglio superiore della magistratura, a norma dell'art. 105 Cost., le assegnazioni a magistrati ordinari dell'ufficio di Commissario agli usi civici.

I commissari potranno pure, per l'istruttoria e per la esecuzione delle operazioni di loro competenza, servirsi di speciali incaricati. Gli atti compiuti dagli assessori e incaricati non saranno validi senza l'approvazione del commissario.

In tutti gli atti del procedimento contenzioso di cui al secondo comma dell'articolo seguente, i commissari saranno assistiti da un segretario con le funzioni di cancelliere.

I magistrati nominati ai sensi dell'art. 27 e del presente potranno essere posti fuori del ruolo organico della magistratura anche oltre al limite stabilito dall'art. 158 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2784, in numero però non superiore a dieci, e a essi si applicheranno le disposizioni dei commi secondo e quarto dell'articolo medesimo.

Art. 29.

I commissari procederanno, su istanza degli interessati o anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione, e alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendica e ripartizione delle terre.

I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate³.

In ogni fase del procedimento potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato.

I commissari cureranno la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori, ma non ancora eseguite.

Tutte le conciliazioni, relative alle materie contemplate nella presente legge, dovranno riportare l'approvazione del commissario e del Ministero dell'economia nazionale, la quale terrà luogo di quella della Giunta provinciale amministrativa.

Art. 30.

Fino a che non sia intervenuta una decisione irrevocabile o una conciliazione debitamente omologata sull'esistenza, la natura e la liquidazione dei diritti a cui si riferisce la presente legge, i reclami relativi al possesso sono deferiti ai commissari, che regoleranno provvisoriamente, secondo il loro prudente arbitrio, l'esercizio del medesimo, sempre che, assunte sommarie informazioni, abbiano riconosciuto l'esistenza di un

³ La Corte costituzionale, con sentenza 20 febbraio 1995 n. 46, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo.

possesto di fatto. Quando però siasi commesso attentato violento o clandestino, il detto provvedimento discrezionale non potrà essere dato se non sia stata prima eseguita la reintegrazione in possesso.

Art. 31.

I commissari nel loro procedimento sono dispensati dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria; però, prima di provvedere, dovranno sentire gli interessati e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze.

Quando la citazione nei modi ordinari sia sommamente difficile per il numero delle parti da citarsi, il commissario può autorizzare la citazione per pubblici proclami a norma dell'art. 146 del Codice di procedura civile.

Qualora abbiano da decidere in ordine a quanto è previsto nell'art. 29, i commissari si atterranno alle norme del processo avanti i pretori, e in ogni caso preventivamente sentiti gli interessati e raccolte le loro istanze e ragioni.

Non sono ammesse altre eccezioni di nullità degli atti del procedimento fuori di quelle che lascino assoluta incertezza sulle persone, sull'oggetto dell'atto, sul luogo e tempo della comparizione o che concernono la essenza dell'atto.

Le decisioni dei commissari saranno eseguite nonostante reclamo, salvo il disposto dell'ultimo comma dell'articolo seguente.

Art. 32.

Contro le decisioni dei commissari delle questioni concernenti l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di cui all'art. 1° e la rivendicazione delle terre è ammesso reclamo dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Le controversie previste dal presente comma sono disciplinate dall'articolo 33 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Art. 33.

Tutte le autorità, uffici e archivi sono obbligati a compiere ed eseguire atti, a fornire notizie, a rilasciare copie di documenti, a prestare ogni assistenza allorché ne siano richiesti dal commissario.

Questi potrà altresì richiedere direttamente l'assistenza della forza pubblica.

Art. 34.

I commissari regionali assumono le funzioni attribuite ai prefetti e ai commissari ripartitori nelle Province meridionali e siciliane, a norma dell'art. 16 della legge 20 marzo 1865, allegato E, e delle disposizioni successive. Nelle altre Province assumono quelle delle Giunte d'arbitri, istituite con le leggi 15 agosto 1867, n. 3910, 2 aprile 1882, n. 698, 7 maggio 1885, n. 3093, 28 febbraio 1892, n. 72 e con quelle raccolte nel testo unico approvato con regio decreto 3 agosto 1891, n. 510; non-

ché le funzioni delle Commissioni e dei commissari già istituiti nelle nuove Province per effetto della legge dell'ex Impero austro-ungarico del 7 giugno 1883 B. L. I. n. 94, e delle leggi e ordinanze provinciali per le operazioni agrarie sulla divisione, sul regolamento e sull'affrancazione dei relativi diritti di godimento.

Essi però, nelle Province cui dette leggi si riferiscono, assumeranno ed eserciteranno tutte le attribuzioni loro affidate con la presente legge.

Le loro decisioni saranno impugnabili nei modi e nei termini stabiliti dall'art. 32.

[...]

Art. 36.

Il commissario competente provvederà con le norme della presente legge alla sistemazione dei demani silani attribuiti ai Comuni per effetto della legge 25 maggio 1876, n. 3124.

[...]

Art. 43.

Il Ministro per l'economia nazionale è autorizzato a stabilire con regolamento, da approvarsi con decreto Reale, le norme che potranno ritenersi necessarie per l'esecuzione delle presenti disposizioni.

II. Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno

Titolo I

[...]

Capo II Affrancazioni

[...]

Art. 12.

La liquidazione degli usi civici mediante imposizione di canone non può farsi che nei casi stabiliti dall'art. 7 della legge.

Nel procedere alla liquidazione il Commissario esaminerà anzitutto se concorrano le condizioni stabilite dal primo comma del suddetto articolo, nel qual caso il fondo sarà lasciato per intero al proprietario col peso del canone.

Se le cennate condizioni non concorrano, si divideranno le terre a norma dell'art. 5 della legge, e potrà farsi luogo, nelle Province ex pontificie, all'affrancazione a favore della popolazione ai sensi dell'art. 9 del regio decreto 3 agosto 1891, n. 510.

[...]

Capo IV

Legittimazione e reintegra delle occupazioni

Art. 25.

Sono soggette all'applicazione degli articoli 9 e 10 della legge le terre di origine comune o provenienti da affrancazione di uso civico da chiunque possedute per le quali manchi il titolo, ovvero esso non sia riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione all'epoca della concessione.
[...]

Art. 29

Qualora il Commissario regionale abbia ritenuto disporre la verifica delle occupazioni delle terre comuni o demani comunali si procederà anzitutto alla ricognizione dei fondi e alla loro circoscrizione in base ai documenti e piante, e solamente in difetto di documenti originari si potrà supplire con le notizie desunte dai catasti antichi e recenti e con quelle fornite da indicatori locali.

Precisata la consistenza del fondo nei suoi confini esterni, il perito rileverà tutti i possessori in esso esistenti, e, col confronto degli atti delle precedenti legittimazioni, quotizzazioni e censuazioni ritualmente eseguite, distinguerà i possessi legittimi dalle arbitrarie occupazioni. Di queste ultime redigerà uno stato indicante il nome, cognome e domicilio dell'occupatore, l'estensione occupata, le migliorie introdotte e farà la proposta del canone da imporre, ai termini dell'art. 10 della legge, sulle terre rispetto alle quali concorrano i requisiti per la legittimazione. Per le terre che dovranno essere reintegrate accerterà pure la misura dei frutti indebitamente percepiti da restituire al Comune o all'Associazione agraria.

Art. 30

Gli atti istruttori così formati saranno sottoposti all'esame del Commissario, che, previa rettifica nel caso non li riconosca regolari, disporrà il deposito di essi presso la segreteria del Comune o della Associazione agraria, la pubblicazione del bando e la notificazione agli interessati ai termini dell'art. 15 del regolamento.

Contro le operazioni come sopra fatte potranno proporre opposizioni il Comune, l'Associazione agraria e i possessori delle terre nei termini indicati dal suddetto articolo.

I possessori inoltre nei termini medesimi potranno presentare al Commissario o la domanda di legittimazione, ovvero la dichiarazione di bonario rilascio delle terre occupate.

[...]

Art. 31

Il Commissario provvederà a norma di legge sulle opposizioni e sulle domande di legittimazione. Per le occupazioni relativamente alle quali non siansi presentate opposizioni né do-

mande di legittimazione sarà ordinata senz'altro la reintegra e la restituzione dei frutti in conformità alla perizia depositata.

Lo stesso avrà luogo per le occupazioni rispetto alle quali, malgrado l'offerta di bonario rilascio, questo non sia stato eseguito con il contemporaneo pagamento dei frutti indebitamente percepiti.

In quanto alla restituzione dei frutti il Commissario potrà, in ogni caso, su richiesta degli occupatori, concedere una equa dilazione.

Art. 32

Lo stesso procedimento si adotterà per la sistemazione delle quote dei demani comunali del Mezzogiorno e della Sicilia alienate durante il periodo del divieto prefisso dalla legislazione anteriore.

Art. 33

I canoni imposti in applicazione degli articoli 7 e 10 della legge possono essere affrancati anche all'atto stesso della conciliazione o della legittimazione e il capitale di affrancazione resterà vincolato ai termini dell'art. 24 della legge stessa.

TITOLO II

Capo I

Piani di massima e destinazione delle terre

[...]

Art. 39

Il Commissario regionale, dopo avere accertata la consistenza delle terre possedute dai Comuni e dalle Associazioni, e avere approvati i piani di massima e di utilizzazione, potrà anche proporre al Ministro l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge.

Per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani comunali e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Il Ministero delle politiche agricole e forestali provvederà sentito il parere del Commissario regionale.

[...]

Art. 41

Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, e il Ministro delle politiche agricole e forestali consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clauso-

la del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'auto-
rizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare
a queste terre l'antica destinazione, il Ministro delle politiche
agricole e forestali potrà stabilire la nuova destinazione delle
terre medesime.

[...]

III. Legge 20 novembre 2017 n. 168 Norme in ma- teria di domini collettivi

Art. 1

Riconoscimento dei domini collettivi

1. In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie:
 - a) soggetto alla Costituzione;
 - b) dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale;
 - c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come proprietà inter-generazionale;
 - d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni e 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.
2. Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria.

Art. 2

Competenza dello Stato

1. La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:
 - a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
 - b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
 - c) componenti stabili del sistema ambientale;
 - d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;
 - e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
 - f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

2. La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore.
3. Il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza quando si verificano le seguenti situazioni:
 - a) avere normalmente, e non eccezionalmente, a oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso;
 - b) essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo.
4. I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278.
5. I principi della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

Art. 3

Beni collettivi

1. Sono beni collettivi:
 - a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate;
 - b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati;
 - c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione;
 - d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati;
 - e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli

34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97;

- f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici.
2. I beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico.
 3. Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale⁴.
 4. Limitatamente alle proprietà collettive di cui all'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, terzo comma, della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.
 5. L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo.
 6. Con 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. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici.
 7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze a esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato.
 8. Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia.
- 8-bis. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico

⁴ La Corte Costituzionale, con sentenza 15 giugno 2023 n. 119, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma, nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

e permutate aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:

- a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;
- b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;
- c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa⁵.

8-ter. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate di cui al comma 8-bis hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permutate comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42⁶.

8-quater. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-bis e 8-ter sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico⁷.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

IV. Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 T.u. espropriazione per pubblica utilità

Titolo I

Oggetto e ambito di applicazione del testo unico

Art. 4

(L) Beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari

1. I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione. (L)

⁵ Comma aggiunto dall'art. 63-bis, comma 1, d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021 n. 108.

⁶ Comma aggiunto dall'art. 63-bis, comma 1, d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021 n. 108.

⁷ Comma aggiunto dall'art. 63-bis, comma 1, d.l. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021 n. 108.

1-bis. I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico[, compreso il caso di opera interrata o che occupi una superficie inferiore al 5 per cento rispetto a quella complessiva oggetto di diritto di uso civico]⁸.

1-ter. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura⁹.

1-quater. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze¹⁰.

[...]

V. Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*

[...]

Art. 142

Aree tutelate per legge¹¹

1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

[...]

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

[...]

⁸ Comma aggiunto dall'articolo 74, comma 1, l. 28 dicembre 2015 n. 221, e modificato dall'articolo 60, comma 4, lettera a), d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020 n. 120. La modifica non è stata confermata in sede di conversione del d.l.

⁹ Comma inserito dall'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera a), d.l. 1° marzo 2022 n. 17, convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022 n. 34.

¹⁰ Comma inserito dall'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera a), d.l. 1° marzo 2022 n. 17, convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022 n. 34.

¹¹ Articolo aggiunto dall'articolo 1, comma 1, l. 29 aprile 2024 n. 56 in sede di conversione.

2. La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

[...]

VI. Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024 n. 56). Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (DECRETO PNRR)

Titolo II

Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure per l'attuazione del PNRR e del PNC

Capo I

Misure di semplificazione amministrativa

Art. 12-ter

Disposizioni in materia di usi civici

1. Fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la regione o un comune dalla stessa delegato si esprime in merito alla compatibilità delle opere con gli usi civici nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decorso inutilmente il termi-

ne per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo del presente comma, si applica il comma 4 del citato articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui nell'ambito della conferenza di servizi sia rilevata l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento.

I. Corte costituzionale 18 luglio 2014 n. 210

Chiarisce la peculiarità del vincolo paesaggistico applicato ex lege sulle aree gravate da usi civici.

[...]

Considerato in diritto

1. Con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 10 ottobre (reg. ric. n. 93 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), per la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 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), dell'art. 3, primo comma, lettera n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).
[...]
5. Nel merito, il ricorrente si duole della prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie e interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato in ragione dei parametri costituzionali sopra richiamati.
6. La questione è fondata e deve essere accolta nei termini di seguito indicati.
7. Occorre premettere che gli usi civici rinvergono la propria disciplina nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e nel relativo regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), nonché nella legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).
- 7.1. In origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese.
Peraltro, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali.
Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.
8. Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché allo stato, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale.

8.1. Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici (art. 3, primo comma, lettera n, dello statuto) e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6).

Le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), già introdotti dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e allo stato disciplinati dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la legge regionale n. 12 del 1994, la Regione ha disciplinato l'esercizio delle funzioni a essa attribuite ai sensi del parametro statutario.

8.2. Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007). E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

8.3. Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, tenuto conto dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla propria potestà legislativa (sentenza n. 51 del 2006).

9. La coesistenza dei due ambiti competenziali impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono a essi sottesi.

9.1. Tale conciliazione sarebbe assicurata, secondo la Regione, dalle modalità di approvazione del piano paesaggistico. Vengono in rilievo, in proposito, l'intesa stipulata tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, e il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle modalità di

elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e l'accordo di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo la Regione, dunque, in quella sede lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, potrebbe imporre altro vincolo per la tutela delle relative zone, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

9.2. Tale soluzione è, però, inadeguata: in questo caso la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata.

La necessità di tale anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici, infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale.

È quanto avviene nel caso di specie con il piano di accertamento straordinario, che ha appunto la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

D'altra parte l'eventuale apposizione di un diverso vincolo non è in grado di assicurare una tutela equivalente, poiché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente "passiva", fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni (come accade ad esempio per le zone umide e le lagune), si concretizza in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene.

Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine a una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle "valli da pesca"). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale pro-

dotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale”» (sentenza n. 46 del 1995).

In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell’ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

10. La norma della Regione autonoma Sardegna, quindi, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest’ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l’art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.
11. Pertanto, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l’apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale.
12. Altro profilo di illegittimità costituzionale della medesima norma va ravvisato nel prevedere, da parte della stessa, che i Comuni, previa intesa tra le parti interessate, nell’ambito della ricognizione generale degli usi civici, possono “attuare” processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che “proporre” tali processi. E infatti anche tale previsione, incidendo sulla ricognizione oggetto del Piano straordinario, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest’ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l’art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.
13. Pertanto, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui prevede che i Comuni possono “attuare” processi di transazione giurisdizionale, invece che “proporre” tali processi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

[...]

- 2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19

(Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici):

- a) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l’apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale;
- b) nella parte in cui prevede che i Comuni possono “attuare” processi di transazione giurisdizionale, invece che “proporre” tali processi.

[...]

II. Corte costituzionale 11 maggio 2017 n. 103

Approfondisce la distinzione tra mutamento di destinazione d’uso e sclassificazione e il necessario coinvolgimento dell’amministrazione preposta alla tutela del paesaggio nei procedimenti finalizzati alla sclassificazione.

[...]

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e s), terzo comma – in relazione agli artt. 135, 142 e 143 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), e all’art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» – e 118 della Costituzione.

[...]

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della citata legge regionale. In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 24 prevederebbe una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall’art. 18-bis della legge della Regione autonoma Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l’organizzazione amministrativa della Regione sarda); il comma 25 inserirebbe un’ulteriore ipotesi in cui consentirla e i

commi 26 e 27 provvederebbero direttamente alla sclassificazione di alcuni beni di uso civico, sottraendoli al relativo regime. Tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono l'elaborazione congiunta tra Stato e regione del piano paesaggistico e dispongono che esso comprenda anche «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». Con le norme censurate la Regione autonoma Sardegna sarebbe intervenuta unilateralmente anziché attraverso la pianificazione condivisa, senza che al riguardo possa soccorrere la competenza legislativa regionale in materia di usi civici, atteso che essa incontra il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sarebbero le evocate disposizioni legislative statali. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché dell'art. 118 Cost., per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

I commi 26 e 27 dell'art. 4, individuando – attraverso i dati catastali – alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti e inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto la norma prevederebbe, per i piccoli comuni sardi, l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2015. La disposizione esorbiterebbe dalla competenza statutaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, espressione di un principio riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2. L'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 viene denunciato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e non per violazione di un parametro statutario.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto» (*ex plurimis*, sentenza n. 252 del 2016).

Tuttavia, questa Corte ha altresì chiarito che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare

che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012)» (sentenza n. 151 del 2015).

Nella fattispecie, il contenuto della norma censurata – eminentemente privatistico e processuale, come meglio risulterà in prosieguo – nonché la natura del parametro evocato – «ordinamento civile» e «norme processuali» – escludono in maniera evidente di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (similmente, sentenza n. 391 del 2006).

- 2.1. Tanto premesso, nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 è fondata.

La disposizione, nel prevedere che siano applicate agli enti strumentali della regione, alle unioni dei comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica le disposizioni dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, e successive modifiche e integrazioni, amplia la fattispecie normativa richiamata con riguardo a una serie di enti pubblici e di situazioni oggettive in essa non ricompresi.

In sostanza, la norma censurata opera un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina dettata dal legislatore statale, consentendo di escludere dall'esecuzione forzata i fondi specificatamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione messi a disposizione da parte dello Stato, della regione stessa o dell'Unione europea a una serie di enti la cui elencazione eccede quella alla quale si riferisce l'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei suddetti enti e assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con essi un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile, l'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 incide, dunque, nelle materie «ordinamento civile» e «norme processuali» di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 273 del 2012), onde la fondatezza della questione proposta.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della medesima legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

Secondo il ricorrente, il comma 24, disponendo una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-bis della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, e il comma 25, inserendo un'ulteriore ipotesi di sclassificazione, contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e con gli artt. 135, 142

e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale. Tale competenza, ricomprendendo la pianificazione e la tutela delle aree «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 142, comma 1, lettera h, del d.lgs. n. 42 del 2004), sarebbe invasa dalla Regione autonoma Sardegna e violata in relazione ai «principi fondamentali che sorreggono la materia della tutela del paesaggio». Ciò anche in relazione al profilo della pianificazione paesaggistica (viene in tal senso richiamato l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale sarebbe norma di grande riforma economico-sociale).

I commi 26 e 27 dell'art. 4, individuando – attraverso i dati catastali – alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti e inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione, anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014, perché il legislatore regionale avrebbe proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare.

3.1. Per la disamina della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio è utile una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa che caratterizza la materia degli «usi civici e delle università agrarie». Come si chiarirà in prosieguo, queste espressioni individuano, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, fattispecie diverse di beni civici.

Le fonti legislative di riferimento per la definizione del presente giudizio sono essenzialmente: la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751), e il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), inerenti al regime giuridico dei beni civici; il d.lgs. n. 42 del 2004, afferente alla tutela paesaggistica e ambientale; la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la quale attribuisce alla Regione stessa, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto [...] degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme

economico-sociali della Repubblica [...] potestà legislativa [in materia di] usi civici» (art. 3, lettera n).

Nella richiamata normativa il sintagma «usi civici» è utilizzato in modo polisenso, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, ecc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza.

Nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, e art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi.

Il 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. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce «che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]». In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

La linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica e ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi e a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a diffe-

renza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a («terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»).

Caratteristico dei beni d'uso civico è stato, ed è tuttora, il particolare regime di indisponibilità (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927), che la giurisprudenza ha sempre considerato con il massimo rigore ermeneutico (*ex plurimis*, Cass., sezione seconda, 24 luglio 1963, n. 2062). Mentre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria b («terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria») fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici e ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico.

Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Questa Corte ha qualificato tali disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009).

- 3.2. La richiamata evoluzione normativa consente di focalizzare l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili. Da un lato, l'alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso

dei beni civici – l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 391 del 1989).

Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928.

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

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

Ed è proprio la differenza tra sclassificazione vera e propria e mutamento di destinazione ad assumere particolare rilevanza nell'ambito del presente giudizio. Infatti, tutte le disposizioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri producono l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio, individuati o individuabili secondo la diversa tecnica normativa impiegata.

- 3.3. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna occorre anche ricordare come l'art. 3, lettera n), dello statuto speciale attribuisca alla stessa «[i]n armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», la potestà legislativa in materia di usi civici.

Le norme di attuazione dello statuto regolano, poi, le funzioni della Regione relative ai beni culturali e ambientali,

nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani paesaggistici, nell'ambito dei quali è contenuta la disciplina afferente all'utilizzazione dei beni d'uso civico, a sua volta funzionalmente collegata ai caratteri fisici e alla disciplina giuridica di tali beni.

Con la legge reg. n. 12 del 1994, la Regione autonoma Sardegna ha disciplinato in modo generale l'esercizio delle proprie funzioni in tema di usi civici. È significativa la formulazione dell'art. 1 di detta legge, il quale prevede che «Le disposizioni contenute nella presente legge sono intese a: a) disciplinare l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione sarda ai sensi degli articoli 3, lett. n), e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna; b) garantire l'esistenza dell'uso civico, conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici; c) assicurare la partecipazione diretta dei Comuni alla programmazione e al controllo dell'uso del territorio, tutelando le esigenze e gli interessi comuni delle popolazioni; d) tutelare la potenzialità produttiva dei suoli, prevedendo anche nuove forme di godimento del territorio purché vantaggiose per la collettività sotto il profilo economico e sociale; e) precisare le attribuzioni degli organi dell'Amministrazione regionale in materia di usi civici».

- 3.4. Nelle disposizioni statutarie e di attuazione nonché in quelle introduttive della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 si rinviene un coerente collegamento (che – per quanto si dirà in prosieguo – viene inciso dalle norme impugnate) tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi territoriali della Regione stessa e la tutela paesistico-ambientale affidata alla cura dello Stato.

Questa Corte ha affermato in proposito che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Dunque, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006).

Detto rispetto comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della

collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività e al patrimonio tutelato.

Il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla «connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine a una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali [...]». È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale» (sentenza n. 46 del 1995)» (sentenza n. 210 del 2014).

In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno «naturalmente» parte.

In tale prospettiva, «deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (ancora sentenza n. 210 del 2014).

4. Alla luce di quanto precede, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 sono fondate, sia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia in riferimento al principio di leale collaborazione.

Tutte le disposizioni impugnate violano, infatti, il principio della copianificazione previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenza n. 210 del 2014). Al riguardo, deve essere condiviso l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'art. 142 del citato Codice «costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lett. c, del codice) e deve

essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del codice)».

Peraltro, le disposizioni impugnate non si limitano a esprimere determinazioni unilaterali, ma sono tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato.

Certamente la sclassificazione non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive. Né si può fare riferimento alla pregressa cessazione dell'uso per giustificarla. Come è noto, regola generale è la imprescrittibilità del diritto di uso civico (artt. 2 e 9 della legge n. 1766 del 1927) ed è consolidato orientamento del giudice della nomofilachia quello della presunzione di preesistenza dell'uso (*ex plurimis*, Cass., sezioni unite, 24 febbraio 1982, n. 1150, Cass., sezione seconda, 6 maggio 1980, n. 2986, e Cass., sezione seconda, 20 ottobre 1976, n. 3660). Pertanto, il mancato esercizio dell'uso – magari causato “*vi vel clam vel precario*” – non può certamente giustificare l'adozione di una sclassificazione indiscriminata ma, nei casi tassativamente previsti, può giustificare una conversione al regime di diritto privato necessariamente onerosa.

Oltre che con la legge n. 1766 del 1927 in materia di usi civici, le disposizioni impugnate appaiono incoerenti anche con i principi espressi dal richiamato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, ispirati alla salvaguardia del patrimonio «conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici».

Le norme impugnate sono altresì lesive del principio di leale collaborazione perché sottraggono preventivamente una parte del patrimonio che dovrebbe essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. Dopo la funzionalizzazione di tali beni alla cura del paesaggio e dell'ambiente, il carattere “sclassificante” delle norme regionali – anziché assumere un profilo di marginale riduzione del patrimonio tutelato – viene a costituire un elemento pregiudizievole e condizionante gli indirizzi e i contenuti della pianificazione.

- 4.1. In particolare, per quel che concerne il comma 24 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 – il quale dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni – è da sottolineare come vi sia una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico. Detta incoerenza emerge soprattutto in relazione al carattere generalizzato di una tale procedura e alla fissazione di termini perentori per la presentazione delle istanze di sclassificazione.

Infatti, i beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili e imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge, tra le quali mette conto ricordare che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso.

- 4.2. Per quanto riguarda il comma 25 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 – il quale prevede che siano oggetto di sclassificazione terreni che «siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali» – occorre sottolineare come detta norma, riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale, costituisca di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato.

Pertanto non compete al legislatore regionale estendere il loro campo di applicazione (sull'impossibilità per il legislatore regionale di esercitare tale prerogativa, *ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004). Tra l'altro, questa sostanziale invasione della competenza statale assimila fattispecie che potrebbero essere riconducibili a ipotesi di condono di diversa natura e di differenziati presupposti (per i caratteri differenziali dei diversi condoni, sentenza n. 117 del 2015).

- 4.3. Infine, quanto ai censurati commi 26 e 27 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, l'individuazione normativa di specifiche particelle catastali comportante la sclassificazione *ex lege* assume ulteriori connotati di illegittimità collegati all'evidente caratterizzazione delle due fattispecie come leggi provvedimento.

Fermo restando che questa Corte ritiene di per sé non contraria a Costituzione (*ex plurimis* sentenze n. 346 del 1991 e n. 143 del 1989) la legificazione, anche a livello regionale, di scelte che, di regola, sono compiute dall'amministrazione attiva, è da sottolineare come «[l]a legittimità di questo tipo di leggi, quindi, va accertata [...] non tanto riguardo ai motivi della scelta della forma legislativa per un'attività di amministrazione, quanto piuttosto in relazione al suo specifico contenuto» (sentenza n. 492 del 1995).

Le suddette disposizioni incorporano e rendono prive di qualsiasi dialettica l'istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete sulle quali incide la legge sclassificante. Esse infatti si basano, rispettivamente, su un verbale dell'Argea – Servizio territoriale del nuorese – del 15 aprile 2008 (che avrebbe riconosciuto «la perdita della destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi») e sull'asserita perdita dell'«originaria destinazione d'uso civico». L'assenza di un contraddittorio circa

le situazioni in questione finisce per incidere sulle prerogative dello Stato in ordine alla copianificazione, e le pregiudica anche per la sottrazione al contraddittorio con le collettività (ed i relativi membri) intestatarie dei beni d'uso civico. Queste ultime ben avrebbero potuto avere accesso all'istruttoria amministrativa finalizzata all'emissione del provvedimento sclassificante e contribuire alla sua definizione se essa non fosse stata così incorporata nel testo legislativo.

Il comma 27 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, nel prescrivere che le cessazioni degli usi civici «hanno efficacia dalla data degli atti o provvedimenti ovvero, se precedenti, dalle date indicate negli atti o provvedimenti dalla data in cui è venuta meno la destinazione funzionale degli usi civici», viene concettualmente a collidere con il principio di imprescrittibilità del bene d'uso civico, secondo quanto precedentemente argomentato.

- 4.4. In definitiva, le norme censurate sono accomunate da un medesimo errore concettuale di impostazione. Esso consiste nel concepire la sclassificazione dei beni d'uso civico alla stregua del mutamento di destinazione degli stessi che persegue finalità diverse da quelle originarie ma parimenti caratterizzate dalla permanenza dell'interesse generale alla loro nuova destinazione.

Al contrario, la sclassificazione – in quanto finalizzata all'alienazione e alla legittimazione dei beni civici – non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento a un pieno regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità della copianificazione.

5. Anche la questione, sollevata nei confronti dell'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e in relazione all'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, è fondata.

La norma regionale prevede per i «piccoli comuni sardi» l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015: «Nel rispetto dei principi di finanza pubblica ed esclusivamente nei casi di violazioni riguardanti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015, ai piccoli comuni sardi non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), qualora i comuni dimostrino di rientrare dallo sforamento entro l'anno 2016, anche al netto dei ritardi dei trasferimenti regionali, causa ovvero concausa della viola-

zione. La presente disposizione si applica nel territorio regionale in forza della capacità legislativa di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e successive modifiche e integrazioni».

La richiamata norma interposta, nel prevedere un articolato regime sanzionatorio, non contempla affatto l'eccezione disposta dal legislatore regionale.

Dal confronto tra le due disposizioni risulta che la disposizione regionale impugnata consente invece a una parte dei «piccoli comuni sardi» di non essere soggetti al relativo regime sanzionatorio derivante dal mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Questa Corte ha più volte affermato che la previsione di sanzioni in caso di violazione del patto di stabilità interno afferisce alla materia del coordinamento della finanza pubblica e trova applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali (sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004).

Il potere di esonerare i suddetti enti locali dalle richiamate sanzioni non è, al contrario di quanto affermato nella disposizione impugnata, ricompreso nella competenza legislativa prevista dall'art. 3, lettera b), dello statuto della Regione autonoma Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», poiché la corretta applicazione del patto di stabilità consegue ai vincoli europei e nazionali dei quali è titolare lo Stato in qualità di «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 107 del 2016) ed, in quanto tale, titolare del potere di prevedere sanzioni nei confronti degli enti territoriali che, attraverso il mancato rispetto dello stesso, pongono in pericolo gli obiettivi di carattere macroeconomico.

La norma impugnata, non riconducibile a competenza legislativa prevista dallo Statuto, è dunque in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'evocata norma interposta, la quale non contempla, a livello nazionale, alcun esonero per la tipologia di enti individuata dal legislatore regionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)».

[...]

III. Corte costituzionale 31 maggio 2018 n. 113

Chiarisce la distinzione tra mutamento di destinazione d'uso e sclassificazione e i limiti della potestà legislativa regionale nel disciplinare i beni gravati da usi civici, in ragione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente.

[...]

Considerato in diritto

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

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

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

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

L'art. 8 stabilisce, difatti, che «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è

in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino a una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3. Per i terreni di cui al comma 1, lettera b), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4. Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico. 5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6. Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: a) di costruzioni o impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; b) di costruzioni o impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive e agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successi-

vo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

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

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

[...]

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

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

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

E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la

materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

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

L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila a un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792).

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

- 4.1. Non può essere condivisa invece l'affermazione del rimettente circa la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

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

Da ciò si evince che nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale.

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

5. La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost. È evidente nel caso in esame l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico.

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

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell'occupazione acquisitiva – che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) – che tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e seguenti cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata.

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

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

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

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

Si tratta di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa «sclassificazione». Tale presupposto – come da costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione – può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (*ex multis*, sentenza n. 210 del 2014). Ciò comporta, con riguardo alle evocate fattispecie, che senza la previa sclassificazione nelle forme di legge: a) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; b) non possono essere configurati «legittima realizzazione» o condoni; c) non sono rilevanti «successioni nel possesso»; d) non sono ipotizzabili prelazioni per i «detentori di aree civiche».

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

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

Tale rilevanza strategica «ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 210 del 2014).

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

Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce qua-

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

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

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

Ne consegue che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi ecce-

zionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

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

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

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

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

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

di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690).

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

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

7. Rimane assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione.
8. Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l’art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

[...]

IV. Corte costituzionale 26 luglio 2018 n. 178

Ribadisce che un bene collettivo può essere oggetto di sclasificazione “solo nelle fattispecie legali tipiche” di competenza del legislatore statale e attualmente previste dalla l. n. 1766/1927 e dal r.d. n. 332/1928

[...]

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e successive integrazioni e modificazioni, in particolare all'art. 3, primo comma, lettera n), e in relazione agli artt. 135 e 143 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). L'art. 13, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 – che aggiunge le lettere *i-bis* e *i-ter* al comma 2 dell'art. 10-*bis* della legge della Regione autonoma della Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) – esclude dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi «gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinino alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne»; nonché «le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica». Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la menzionata disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto interverrebbe unilateralmente e non con la pianificazione condivisa prevista, per i beni vincolati, dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono norme di grande riforma economica-sociale vincolanti anche le Regioni ad autonomia speciale. Anche l'art. 29, comma 1, lettera a), della medesima legge reg. Sardegna n. 11 del 2017 – che modifica l'art. 38 della legge Regione autonoma della Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio) – il quale prevede il trasferimento del

patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti «all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H e interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere a), b), c), e i)» del decreto legislativo n. 42 del 2004, sarebbe lesivo degli stessi parametri per analoghe ragioni.

- 1.2. Sono inoltre impugnati gli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, che modificano, rispettivamente, gli artt. 18 e 18-*ter* della legge Regione autonoma della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), e vi aggiungono l'art. 18-*quater*, poiché subordinano il decreto di autorizzazione alla alienazione, alla permuta o alla sdemanializzazione dei terreni civici a un accordo che riconosca l'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico.

Secondo il ricorrente, essi lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e l'art. 3, primo comma, lettera n), dello statuto speciale, in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto vincolerebbero il potere dell'amministrazione statale di valutazione degli aspetti paesaggistici delle aree coperte da usi civici, per le quali la stessa norma prevede che i Consigli comunali richiedono la sclassificazione.

Le richiamate disposizioni sarebbero inoltre censurabili anche per il richiamo non appropriato all'art. 156, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, che introdurrebbe una nuova figura di potere sostitutivo ministeriale, da esercitarsi nel caso in cui non sia stato stipulato l'accordo di copianificazione previsto da dette disposizioni entro novanta giorni dalla delibera del Consiglio comunale.

[...]

3. Venendo al merito, è necessario sinteticamente premettere l'evoluzione delle norme regionali e statali, da cui emerge la stretta interrelazione logica e cronologica tra le stesse. In seguito all'entrata in vigore del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 – che ha, tra l'altro, previsto l'obbligo per le Regioni di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i beni e le aree vincolate mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali –, la legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 ha previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici. Dopo la proposta di piano di cui all'art. 11 della menzionata legge regionale, è stata adottata la legge della Regione

autonoma della Sardegna 7 maggio 1993, n. 23 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, recante «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»), che, tra l'altro, ha individuato, introducendo l'art. 10-*bis* nella legge reg. n. 45 del 1989, una serie di beni tutelati con vincolo di integrale conservazione delle caratteristiche naturali e, pertanto, inedificabili.

In sostanza, nella menzionata disposizione la Regione autonoma ha dato attuazione alle norme di salvaguardia previste dagli artt. 1-*bis* e 1-*ter* del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, sui beni assoggettati a vincolo dall'art. 1 dello stesso decreto-legge, trasformandoli in divieti di edificazione.

Il legislatore regionale ha individuato aree e interventi esclusi dal suddetto vincolo nel successivo comma 2 del medesimo art. 10-*bis*, nel quale l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, oggi impugnato, ha inserito le lettere i-*bis* e i-*ter*.

Successivamente, il d.lgs. n. 42 del 2004 ha recepito nell'art. 142, comma 1, l'elenco dei beni paesaggistici già individuati nella legge n. 431 del 1985, sottoponendoli a pianificazione paesaggistica regionale (art. 143, comma 1, lettera c) e, con le successive modifiche normative (decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156, recante «Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali» e decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»), li ha assoggettati alla pianificazione paesaggistica condivisa. L'art. 135 cod. beni culturali, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce difatti, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo dell'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Regioni, «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143». Si tratta degli «immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136» (lettera b), delle «aree di cui al comma 1 dell'articolo 142» (lettera c) – e cioè delle «[a]ree tutelate per legge», tra le quali i territori costieri, i territori contermini ai laghi, i fiumi, i parchi, le zone gravate da usi civici, le zone umide e quelle di interesse archeologico – e degli «ulteriori immobili o aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c)» (lettera d).

Con la legge della Regione autonoma della Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), l'odierna resistente ha fatto propria questa disciplina statale paesistico-ambientale e ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del

nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2).

4. Tanto premesso, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera a), della legge reg. della Sardegna n. 11 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in relazione agli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, sono fondate.

Dal momento che, come dianzi illustrato, i beni elencati nell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 e quelli indicati nell'art. 10-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 sostanzialmente coincidono, la disposizione impugnata – che esclude dal «vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi», previsto dal medesimo art. 10-*bis*, determinati interventi – contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Nelle fattispecie in esame la Regione autonoma resistente ha, difatti, proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dai citati artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. Questa Corte ha già riconosciuto a tali disposizioni il rango di norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013); in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia e urbanistica, così intrecciate e interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa e amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema. Come sopra ricordato, questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Non è di per sé rilevante, quindi, che l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna conferisca a quest'ultima la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia e urbanistica», ancorché – come chiarito dall'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto spe-

ziale della regione autonoma della Sardegna) – essa riguarda non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali.

Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali. Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Neppure è dirimente l'asserita coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi e opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2018, n. 234 e n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015).

Inoltre, con riguardo all'art. 29, comma 1, lettera a), la violazione del parametro evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri si manifesta anche in quanto la norma censurata legittima interventi di demolizione e ricostruzione, con differente localizzazione degli edifici situati in aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E e H e interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, lettere a), b), c), e i) del d.lgs. n. 42 del 2004. In tal modo, infatti, attraverso il previo mutamento della disciplina inerente a tali zone urbanistiche si viene a svuotare la competenza esclusiva dello Stato finalizzata a determinare i criteri con cui intervenire negli ambiti ambientali e paesistici.

5. Anche le questioni promosse nei confronti degli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché all'art. 3, primo comma, lettera n), dello statuto speciale, sono fondate. Non può essere, difatti, accolta la difesa della Regione autonoma resistente secondo cui le norme censurate farebbero

applicazione dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, e in particolare del procedimento facoltativo dell'intesa «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici». L'intesa, infatti, deve precedere l'eventuale trasposizione normativa di rango primario e non può essere, come è ovvio, predeterminata unilateralmente nei contenuti con legge della Regione autonoma.

Esaminando fattispecie sostanzialmente analoghe in riferimento al medesimo parametro, questa Corte ha affermato che «la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale» avviene attraverso «la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte» (sentenza n. 103 del 2017).

Pertanto, le disposizioni previste dagli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, oltre che emanate unilateralmente, riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma della Sardegna, poiché «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) e dal relativo regolamento di attuazione (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 del Regno»), nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione.

Al contrario, «[u]n bene gravato da uso civico non può essere [...] oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila a un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L’incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell’uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

Le disposizioni in esame risultano, dunque, in contrasto con la legge n. 1766 del 1927 e con il r.d. n. 332 del 1928 che la attua, in quanto regolano la disciplina di istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale.

Dette disposizioni, come già rilevato nella sentenza n. 113 del 2018, non sono state abrogate o emendate dalla recente legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), che non ha «modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni».

In ordine a tale novella legislativa, non ancora in vigore al momento del ricorso statale, la resistente ha prodotto un parere dell’ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo del 3 maggio 2018, senza accompagnarlo con ulteriori deduzioni. Detto parere conferma il principio secondo cui la valutazione ambientale e paesaggistica dei beni civici deve essere effettuata attraverso una complessiva copianificazione, evitando interventi settoriali e per di più antecedenti alla medesima pianificazione concertata.

È utile comunque sottolineare che l’art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 stabilisce che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’insucripibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale», mentre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell’art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio». Enunciato, quest’ultimo, che collide diametralmente con le ipotesi contenute nelle disposizioni impugnate relative alla permuta, al trasferimento e alla perdita di conformazione fisica e di destinazione funzionale.

Le norme impugnate contrastano, dunque, con il presupposto indefettibile della previa “sclassificazione”, che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui am-

bito procedimentale precedentemente richiamato è oggi ricompreso anche il concerto tra Regione e Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014). Certamente il principio indefettibile della pianificazione condivisa non consente al legislatore regionale di pregiudicare normativamente contenuti e moduli procedurali della suddetta copianificazione e neppure di imporre allo Stato, attraverso il menzionato art. 39, comma 9, l’esercizio di un potere sostitutivo finalizzato ad attuare le unilaterali prescrizioni regionali.

Nondimeno è necessario chiarire che la difesa formulata dalla Regione autonoma della Sardegna – secondo cui l’impossibilità per la stessa di adottare atti di disposizione del patrimonio civico renderebbe impossibile governare il territorio in modo dinamico e rispondente ai bisogni della collettività – risulta priva di fondamento, poiché l’ordinamento non prevede solo una tutela statica del demanio civico.

Fermo restando che «l’art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti [condominiali degli utenti], estinguendoli, modificandoli o alienandoli [e che] un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila a un bene appartenente al demanio” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018), quando sono presenti preminenti interessi di carattere generale, l’utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata attraverso l’istituto all’uopo previsto dalla predetta legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione, e cioè mediante il mutamento di destinazione.

È stato già affermato da questa Corte che «[i]n tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico» quando avviene «attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime [...] devono essere oggi individuate nel Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014)» (sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione, secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (sentenza n. 210 del 2014), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l’istituto del mutamento di destinazione, l’utilizzazione dei beni d’uso civico per nuo-

vi obiettivi e – solo in casi di particolare rilevanza – per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale. Infatti, il mutamento di destinazione «ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria» (sentenza n. 113 del 2018). La ratio di tale regola è nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, *uti singuli et cives*, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).

[...]

V. Corte costituzionale 24 aprile 2020 n. 71

Dichiara l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 9 Cost. e in quanto invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., di una norma regionale ai sensi della quale i diritti di uso civico su terre di proprietà privata e i diritti di uso civico su terre del demanio comunale "sono da ritenersi cessati" quando insistano su aree comprese nei piani territoriali di sviluppo industriale. La sentenza ribadisce che il mutamento di destinazione si caratterizza per la conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale.

[...]

Considerato in diritto

1. La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», in riferimento agli artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera s) (*recte*: lettera l), della Costituzione.

L'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale). Secondo la rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), (*recte*: lettera l), Cost., in quanto il regime dominicale degli usi civici apparterebbe alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Essa sarebbe inoltre lesiva dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza espressi dall'art. 3 Cost., «stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato-Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche».

Risulterebbe altresì violato l'art. 9 Cost. in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione, secondo quanto stabilito da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2014, al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e titolare. La cessazione degli usi civici attraverso la "sclassificazione" prevista dalla legge calabrese colliderebbe, infatti, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi all'originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque secondo determinazioni assunte di concerto da Stato e Regione.

Infine, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto farebbe venire meno l'ordinario regime di proprietà e di «accessibilità diffusa dei beni gravati *ope legis* da usi civici».

La sezione specializzata degli usi civici della Corte d'Appello di Roma – ritualmente adita in virtù dell'art. 32 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) – deduce che la chiara e ine-

quivocabile formulazione dell'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 – il quale dispone la cessazione degli usi civici quando questi insistono sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale – non consente un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione. Da ciò deriverebbe che, una volta accertata l'appartenenza, attraverso l'espletata consulenza tecnica d'ufficio, dei terreni in questione alle aree di sviluppo industriale, dovrebbe dichiararsi l'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e la conseguente estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa, come, appunto, previsto dalla legge regionale censurata. Diversamente da quanto ritenuto dal Commissario, non sarebbero necessari, al riguardo, né ulteriori atti amministrativi – quale l'espropriazione per pubblica utilità in favore dei Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale – né ulteriori accertamenti tecnici.

[...]

3. Le questioni sollevate dal giudice rimettente toccano temi di particolare complessità, investendo delicate questioni inerenti ai rapporti tra tutela paesistico-ambientale, gestione dell'assetto del territorio e diritti afferenti a particolari regimi di proprietà, disciplinati in relazione di specialità rispetto ai principi generali del codice civile.

Prima di esaminare il merito delle censure si rende pertanto opportuna una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia. Detta ricognizione può essere sintetizzata in una serie di considerazioni legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

- a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;
- b) regime e limiti della classificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;
- c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;
- d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.

- 3.1. Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici, è da sottolineare come questa Corte avesse definito, già in tempi risalenti, il sintagma “usi civici” come una «“espressione di comodo” [...] che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]» (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di “assetto fondiario collettivo”, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore – all'interno di singole peculiarità generate

dai diversi contesti storici – l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili.

Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all'unità d'Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale. Infatti, il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, aveva inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell'onnicomprendiva locuzione “usi civici”. Questa Corte aveva individuato la ratio di tale evoluzione legislativa nel fatto che «l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza (v., da ultimo, sentenza n. 247 del 1997 e ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998), con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, a opera dell'uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo» (ordinanza n. 316 del 1998).

Ciò rispondeva – secondo questa Corte – a una scelta, tutt'altro che irrazionale, diretta a salvaguardare vaste porzioni di territorio, non solo secondo aspetti tipicamente paesistici ovvero secondo ubicazioni o aspetti morfologici, «ma anche secondo lo speciale regime giuridico: regime della loro appartenenza a determinati soggetti pubblici [...], caratterizzati da natura associativa e da gestione di domini collettivi e dall'amministrazione di terre demaniali di uso civico [...] con attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali [... cosicché] le zone vincolate in ragione dell'appartenenza a università agrarie o dell'assoggettamento a usi civici comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive» (ordinanza n. 316 del 1998).

La competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137),

«le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore [regionale]» (sentenza n. 210 del 2014).

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

In tale prospettiva questa Corte ha riconosciuto la legittimazione di alcuni utenti-condomini a rappresentare gli interessi alla conservazione del regime giuridico anche in opposizione all'ente esponenziale di tali patrimoni (sentenza n. 113 del 2018).

Si ebbe ad affermare in quell'occasione che gli stessi condomini hanno facoltà di promuovere provvedimenti petitori e possessori, uti singuli et cives, a beneficio della collettività cui appartengono, sicché, nell'ambito della più generale tutela paesistico-ambientale, «[l]a descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini» (sentenza n. 113 del 2018).

Tornando quindi al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni d'uso civico, si può concludere che la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l'esercizio di quest'ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale.

3.2. Quanto al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi, è innanzitutto da verificare se sia esatto il richiamo del giudice a quo alla legge n. 1766 del 1927 quale norma interposta oppure se lo stesso avrebbe dovuto misurarsi anche con la recente legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), al fine di individuare il particolare regime civilistico dei beni di natura civica.

La prospettiva della rimettente deve essere condivisa, poiché la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

Infatti, la menzionata legge n. 168 del 2017 riguarda una particolare specie di assetti fondiari, quale quella dei domini collettivi, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono indefettibile valenza pubblicistica, già riconosciuta in epoca risalente dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione e notevolmente rafforzata dall'espresso richiamo del d.l. n. 312 del

1985, come convertito, prima, e, poi, dell'art. 142, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sull'inderogabile valenza pubblicistica del bene collettivo non incide certo la facoltà prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017, per gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, di assumere personalità giuridica di diritto privato. È evidente che tale facoltà attiene unicamente alle modalità di gestione di tali beni, che può essere costituzionalmente legittima solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare *societas* il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività. E, quanto al particolare regime giuridico, è da sottolineare come, anche per i domini collettivi, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 ribadisca che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

3.3. Quanto ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

Peraltro, già l'ordinanza n. 316 del 1998 di questa Corte aveva chiarito inequivocabilmente che – nell'ambito della pianificazione del territorio – la valutazione dell'autorità preposta al vincolo è propedeutica alla pianificazione urbanistica.

In definitiva – quando si verte in tema di pianificazione paesistico-ambientale e dell'assetto del territorio – l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

3.4. Con riguardo alla compatibilità delle tutele in questione con la natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio, è di palmare evidenza che esse non possono consistere in una mera conservazione statica, ma devono

tener conto dell'evoluzione ecosistemica, di quella dell'economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale, nell'agricoltura e nelle tecniche silvo-pastorali. Con riguardo a tale problematica, si rinvia a quanto successivamente argomentato circa la natura dinamica della tutela degli assetti fondiari collettivi.

4. Venendo al merito, le censure proposte dal giudice a quo sono fondate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.1. Quanto all'art. 9 Cost., come già illustrato, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 stabilisce la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistano sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001.

Non è qui in dubbio che il piano di sviluppo industriale – che si avvantaggerebbe dall'anomala estinzione prevista dalla disposizione censurata – si caratterizzi per effetti conformativi immediati nei confronti dei privati proprietari delle aree oggetto delle relative previsioni, potendo esso contenere prescrizioni immediatamente cogenti e vincoli preordinati all'espropriazione dei terreni, ove sia prevista la realizzazione di infrastrutture o di immobili industriali, dei quali comunque si ritenga necessaria l'apprensione coattiva. Così come non è in discussione che dall'adozione dei piani di tale natura derivi l'obbligo per i Comuni di applicare le misure di salvaguardia.

Quel che osta all'applicazione di tale schema normativo è la pregiudizialità della valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale. È stato già affermato che «per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (sentenza n. 210 del 2014).

Al riguardo, questa Corte ha successivamente ribadito «aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico. Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia

integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione» (sentenza n. 113 del 2018).

In definitiva – anche alla luce di quanto più ampiamente considerato al punto 3.3. – l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

4.2. Con riguardo alla censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre innanzitutto chiarire che l'indicazione della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro violato è riconducibile a un errore materiale e non incide sul *thema decidendum*, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (*ex plurimis*, sentenze n. 122 e n. 97 del 2019), nel quale si fa menzione della lesione della materia «ordinamento civile».

Se è innegabile – come in precedenza ampiamente rammentato – che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva.

Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila a un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

5. Questa Corte non ignora il fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici.

Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali inde-

finite da lungo tempo, sfociando in un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la "regolarizzazione" di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito.

Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928).

In proposito si è già avuto modo di sottolineare come la previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non abbia più ragion d'essere alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese: «nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. È stato in proposito affermato che "[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica e ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi e a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a ('terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente')» (sentenza n. 103 del 2017)» (sentenza n. 113 del 2018).

Venuta meno l'assegnazione a categoria, non sono stati però travolti gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione (oggi quella paesistico-ambientale subentrata al piano agro-silvo-pastorale), i quali, alle molteplici funzioni

di carattere generale, aggiungono anche quelle di presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico. Queste ultime sono ben possibili, come detto, nel perimetro consentito dalla legge statale.

Le variazioni possono essere raggruppate – con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale – in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l'alienazione e la legittimazione; le seconde, come lo scorporo, lo scioglimento delle promiscuità e la stessa conciliazione, regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all'ordinario regime privatistico; la terza preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione.

5.1. L'alienazione riguarda – come stabilito dall'art. 39 del r.d. n. 332 del 1928 – quei fondi che per le loro esigue estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico.

La legittimazione – come stabilito dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 – riguarda terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni sulle quali siano intervenute occupazioni. Queste possono essere legittimate a condizione che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l'occupazione duri almeno da dieci anni.

Si tratta di istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l'epilogo.

In ragione dell'intrinseca marginalità economica e paesistico-ambientale, detti procedimenti devono essere condotti con trasparenza e speditezza: speditezza in quanto, in una società caratterizzata dal dinamismo dei traffici giuridici, non sono ragionevoli complicazioni procedurali e indugi nell'attività istruttoria, che consiste prevalentemente in meri accertamenti di fatto; trasparenza come ostensibilità della sequenza procedimentale, affinché la veste marginale di tali variazioni non sia strumentalizzata per nascondere operazioni non consentite.

5.2. Analoghe considerazioni riguardano i procedimenti finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l'esercizio degli usi in re aliena. Nella legge n. 1766 del 1927, per questo tipo di situazioni soggettive, emerge una chiara considerazione degli interessi privati meritevoli di tutela attraverso procedimenti che sfociano in atti negoziali, quali l'affrancazione dell'uso (artt. 5 e 34) e la conciliazione (artt. 8 e 29).

Nel caso dell'uso civico in re aliena l'ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento (mancato eserci-

zio dell'uso, godimento pieno del bene, in alcuni casi piccole costruzioni con formale licenza edilizia).

In fondo, la separazione della proprietà privata da un utile dominio, non esercitato da tempo immemorabile senza che detto mancato esercizio sia provocato *nec vi, nec clam*, risulta vantaggiosa per la stessa comunità titolare, che può ricavare, attraverso l'affrancazione o la conciliazione, un'indennità – che non ricomprende il valore delle opere realizzate secondo i canoni dell'art. 934 cod. civ., poiché, a differenza della fattispecie decisa dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 16 febbraio 2018, n. 3873, il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell'uso non è riconducibile alla disciplina del condominio – pari al pur modesto valore dell'uso non più esercitato. Peraltro, proprio il bilanciamento degli interessi pubblici e privati effettuato dal legislatore nel disciplinare l'affrancazione conduce a escludere che ciò possa comportare effetti ablativi sine causa nei confronti del proprietario.

Gli altri istituti, come lo scorporo e lo scioglimento delle promiscuità – ancorché collegati a situazioni ormai rare – meritano da parte delle amministrazioni competenti l'esercizio di una discrezionalità più complessa nella scelta di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività poiché, in relazione a beni di notevole entità territoriale, ben potrebbe prevalere l'opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio indiviso.

- 5.3. Come detto, il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici.

Infatti, la natura integrata e inscindibile del vincolo paesistico-ambientale con il regime dei beni civici comporta che la tutela non possa consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale.

È stato già chiarito da questa Corte che il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità «con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]”. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la

nuova destinazione delle terre medesime”» (sentenza n. 103 del 2017).

La norma richiamata evidenzia il principio di continuità della vocazione pubblica all'interno dell'istituto del mutamento di destinazione e dell'equilibrata composizione con le esigenze evolutive precedentemente descritte.

Di regola, come per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico, vale anche nel caso di mutamento di destinazione il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto.

- 5.4. Proprio l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree.

Infatti, la legislazione statale in materia, fin dalla legge n. 1766 del 1927, consente l'acquisizione di terre a vocazione collettiva, sulle quali viene a essere automaticamente impresso il vincolo della tutela paesistico-ambientale.

Sotto quest'ultimo profilo occorre, poi, considerare che la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale; ciò soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, secondo cui il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni. In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio. Da ciò consegue inevitabilmente il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate.

È stato già affermato che tale fenomeno si inquadra in un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale» (sentenza n. 179 del 2019).

6. In definitiva, la norma regionale censurata si pone in contrasto con il precetto di cui all'art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità. [...]

VI. Corte costituzionale 15 giugno 2023 n. 119

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, l. n. 168 del 2017 "nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati", per contrasto con gli artt. 3 e 42, comma 2, Cost.

[...]

Considerato in diritto

1. Con due ordinanze di identico tenore iscritte ai numeri 114 e 127 del reg. ord. 2022, il Tribunale di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui non esclude la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1, lettera d)» dalla previsione secondo cui «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità».
2. Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto assoggetterebbe al medesimo regime di inalienabilità sia i beni che costituiscono demanio civico, di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), e) ed f), della legge n. 168 del 2017, sia i beni di proprietà privata su cui insistono usi civici non ancora liquidati, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), della medesima legge, disciplina, quest'ultima, che il rimettente reputa comunque intrinsecamente irragionevole.
Secondo il Tribunale di Viterbo, la previsione censurata violerebbe altresì l'art. 24 Cost., e in particolare il diritto alla tutela giurisdizionale del ceto creditorio, in quanto impedirebbe di procedere alla vendita forzata di un bene gravato da usi civici. Al contempo, la medesima norma recherebbe pregiudizio allo stesso diritto alla tutela giurisdizionale dei titolari dell'interesse collettivo, inibendo loro «di poter ottenere [dal debitore esecutato] il risarcimento del danno nel caso in cui lo stesso impedis[ca] l'esercizio dell'uso civico».
Da ultimo, a giudizio del rimettente, la disciplina statale, sopra richiamata, violerebbe l'art. 42 Cost., poiché introdurrebbe un regime di inalienabilità che andrebbe irragionevolmente a comprimere il diritto di proprietà. L'impedimento all'esercizio della *facultas* disponendi non sarebbe, infatti, giustificato da ragioni riconducibili al paradigma della funzione sociale, posto che la circolazione del diritto di proprietà sul bene non andrebbe in alcun modo a interferire con l'esercizio del diritto di uso civico da parte della collettività. Oltretutto, non vertendosi in materia di espropriazione, non spetterebbe al proprietario, e di riflesso ai suoi creditori, neppure la corresponsione di un indennizzo.
[...]

6. Nel merito, questa Corte ritiene di esaminare in via prioritaria le censure sollevate in riferimento sia all'art. 3 Cost., sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, sia all'art. 42, secondo comma, Cost., censure che vanno a comporre l'unitaria questione relativa alla irragionevole compressione della proprietà privata.

La questione è fondata.

7. Oggetto del lamentato *vulnus* è la norma concernente l'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici non ancora liquidati (in base al procedimento regolato dalla legge n. 1766 del 1927), norma che il rimettente inferisce dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nel suo coordinamento con il comma 1 del medesimo articolo.
8. In via preliminare, occorre inquadrare la previsione censurata nel contesto della legge n. 168 del 2017, avendo riguardo, per un verso, alla portata innovativa di tale disciplina dettata con riferimento ai «domini collettivi» e, per un altro verso, ai profili di necessario coordinamento con la pregressa normativa e, in particolare, con quella concernente il «riordinamento degli usi civici», contenuta nella legge n. 1766 del 1927 e nel relativo regolamento attuativo (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»).
- 8.1. Le disposizioni, da cui il rimettente desume la norma censurata, si collocano nel quadro di una disciplina, quella della legge n. 168 del 2017, che ha inteso fortemente valorizzare la proprietà collettiva e gli usi civici, in quanto strettamente correlati con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (da ultimo, sentenze n. 236 del 2022 e n. 228 del 2021).
La trama assiologica, sottesa alla nuova normativa, viene posta in rilievo sin dall'art. 1, comma 1, che richiama i principi costituzionali, di cui agli artt. 2 e 9 Cost., e implicitamente li collega, tramite il riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 43 Cost., alla «funzione sociale» della proprietà e al paradigma della «utilità generale». Al contempo, la ratio ispiratrice della disciplina viene esplicitata, all'art. 2, comma 1, con la definizione dei «beni di collettivo godimento», quali «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali», cui forniscono anche «font[i] di risorse rinnovabili», e quali «componenti [...] del sistema ambientale» e del paesaggio, nella sua triplice dimensione «agro-silvo-pastorale», il che palesa la loro vocazione a salvaguardare il «patrimonio culturale e naturale» (art. 2, comma 1).
La legge n. 168 del 2017 si pone, dunque, in linea con la disciplina che, sin dal 1985, ha voluto preservare le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», apponendo sulle stesse un vincolo paesaggistico

(art. 1, primo comma, lettera h, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, poi riprodotto nell'art. 142, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»).

Al contempo, la nuova normativa si colloca nel solco già tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha ritenuto di valorizzare le «numerose forme, molteplici e diverse [...] di godimento [...] di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità» (sentenza n. 228 del 2021), in virtù del loro collegamento con l'ambiente e col paesaggio (sentenze n. 153, n. 152 e n. 151 del 1986 e, da ultimo, n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018, n. 103 del 2017).

In particolare, la legge n. 168 del 2017 ha dato, per un verso, specifico risalto all'interesse collettivo, assegnando la titolarità dei diritti di uso civico sia in re propria sia in re aliena alle collettività, per il tramite di enti esponenziali di diritto privato, giungendo a configurare come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c) proprio quel paradigma della proprietà collettiva, che aveva animato il dibattito nell'Assemblea costituente (specie nella terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, sedute del 25 e 27 settembre 1946).

Per un altro verso, la nuova legge ha esteso il campo applicativo del vincolo paesaggistico, e con esso la conformazione della proprietà privata, traendo ulteriori conseguenze dalla relazione fra usi civici e interesse paesistico-ambientale. L'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017 dispone, infatti, che il vincolo paesaggistico «è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

In aggiunta, l'art. 3, comma 8-*quater*, sempre della legge n. 168 del 2017 (ivi introdotto, di recente, in sede di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», nella legge 29 luglio 2021, n. 108) ha stabilito che i terreni sdemanializzati, a seguito delle permuta fra domini collettivi e terreni del patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, preservano «il vincolo paesaggistico».

In sostanza, in base alla disciplina prevista dall'art. 142, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, il vincolo paesaggistico impedisce che siano apportate al terreno modifiche tali da determinare un pregiudizio alla conservazione degli usi civici, sul presupposto che la loro protezione incarni il valore paesaggistico difeso (art. 146, comma 1, cod. beni culturali).

Con la nuova legge n. 168 del 2017, che salvaguarda il vincolo paesaggistico anche sulle terre liberate dagli usi civici e sulle terre sdemanializzate (art. 3, commi 6 e 8-*quater*), il legislatore assegna al citato vincolo la funzione di preservare, ove e per quanto possibile, quei profili del paesaggio, che in precedenza erano garantiti dalla presenza degli usi civici e del demanio civico.

8.2. La disposizione relativa al mantenimento del vincolo paesaggistico, anche a seguito della liquidazione degli usi civici (il già evocato art. 3, comma 6), è proprio quella che si fa carico – almeno in parte – della necessità di un coordinamento fra la legge n. 168 del 2017 e la precedente legge n. 1766 del 1927, con il relativo regolamento attuativo.

Specie in virtù della citata previsione viene, infatti, confermata – come anche questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017) – la persistente vigenza della pregressa disciplina, che pure era animata da una differente ispirazione ideologica. Tale normativa presenta, in particolare, complesse intersezioni con profili implicati nell'odierna questione.

Da un lato, la legge n. 1766 del 1927 regola, per l'appunto, il meccanismo della liquidazione, cui la norma censurata fa implicito richiamo, là dove si riferisce alla proprietà privata gravata da usi civici «non ancora liquidati» (art. 3, comma 1, lettera d, cui fa rinvio l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017).

Da un altro lato, la medesima legge del 1927 e il relativo regolamento disciplinano il regime dei beni, che è proprio il profilo sul quale si appuntano le odierne censure. Nello specifico, queste ultime traggono origine da una disposizione – l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 – che implicitamente richiama la precedente normativa, là dove afferma che il regime dei beni «resta» quello della inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione.

8.2.1. Ebbene, la legislazione dell'inizio del secolo scorso, di cui viene confermata la persistente vigenza, era inizialmente imperniata sull'obiettivo di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario (sentenza n. 236 del 2022). A tal fine, la disciplina si proponeva un'opera di riordino della materia (obiettivo evocato dalla stessa rubrica della legge), volta, per un verso, a dirimere i rapporti fra proprietà privata e usi civici e, per un altro, rispetto ai fondi assegnati ai comuni e alle associazioni, a «contempera[re] i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale», come recita l'art. 14 della legge n. 1766 del 1927 (e come sottolinea la sentenza n. 391 del 1989, che in tale profilo ravvisa in nuce una iniziale attenzione all'ambiente).

Nel perseguire i citati obiettivi, la legge del 1927 si avvale della basilare dicotomia fra iura in re aliena, gli usi civici

che gravano sulla proprietà privata, e iura in re propria, il demanio civico.

Nell'ottica della disciplina del 1927 gli usi civici in re aliena sono destinati a procedimenti di liquidazione, affidati, a loro volta, a regole che definiscono i rapporti fra proprietà privata e interesse collettivo, tramite tre modalità: la liquidazione per scorporo, attuata attraverso l'attribuzione «in compenso dei diritti civici» di una porzione del terreno (artt. 5 e 6); quella effettuata con il pagamento di un canone annuo di natura enfiteutica in misura corrispondente al valore dei diritti, ove i terreni abbiano ricevuto «sostanziali e permanenti migliorie» o si tratti di «piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie» (art. 7, primo comma); e – nel caso delle ex province pontificie – la liquidazione tramite affrancazione invertita, che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l'intero fondo al dominio (art. 7, secondo comma).

Anche a seguito dell'introduzione della legge n. 168 del 2017 permane il meccanismo liquidatorio, tant'è che a esso fanno implicito riferimento sia il comma 1, lettera d), sia il comma 6 dell'art. 3, ma – come si è già anticipato (punto 8.1.) – proprio quest'ultima disposizione introduce un elemento innovativo, quello della permanenza del vincolo paesaggistico, che continua a conformare la proprietà privata pur se liberata dagli usi civici.

8.2.2. Quanto al regime dei beni, la legge n. 1766 del 1927 non assoggetta ad alcuna particolare regolamentazione la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. Per converso, la legge del 1927 si occupa del regime dei terreni che sono oggetto dei diritti in re propria – quelli che sono tali *ab initio* o che derivano dai citati procedimenti di liquidazione – e lo fa tramite una disciplina che trae origine dall'ulteriore distinzione fra: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (art. 11). L'assegnazione alle due categorie di demanio serviva, appunto, a contemperare le esigenze di «conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale» con i «bisogni della popolazione» (art. 14).

Per la prima categoria di beni l'art. 12, comma 2, della legge n. 1766 del 1927 introduce un regime di alienabilità condizionata all'autorizzazione del «Ministero dell'economia nazionale» e di immutabilità della destinazione.

Per la seconda tipologia di beni, la legge n. 1766 del 1927 delinea, invece, un meccanismo di ripartizione del terreno in unità fondiari (art. 13), con loro attribuzione alle famiglie di coltivatori a titolo di enfiteusi (art. 19) e con l'obbligo di apportare migliorie che condizionano la possibile affrancazione del fondo (art. 21). E, proprio relativamente alla fase antecedente all'affrancazione, la legge stabilisce

che le unità fondiari non possano «essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo» (art. 21, comma 3).

Infine, il regime dei beni assegnati ai comuni e alle associazioni si completa, nella normativa antecedente alla legge n. 168 del 2017, con le disposizioni del regolamento attuativo (il r.d. n. 332 del 1928) della legge n. 1766 del 1927, che introducono talune deroghe. In particolare, l'art. 39, primo comma, del regolamento prevede la possibile autorizzazione all'alienazione «di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge», mentre l'art. 41 si riferisce alla eventuale richiesta al «Ministro dell'economia» dell'autorizzazione a una diversa destinazione dei citati beni «quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti».

9. La bipartizione fra iura in re aliena e iura in re propria, che domina la legge n. 1766 del 1927 e il relativo regolamento, permane anche nella legge n. 168 del 2017, la quale si sofferma, all'art. 3, proprio sul regime dei beni, che è il profilo sul quale si appuntano – sotto la particolare angolatura del regime della proprietà privata gravata dagli usi civici in re aliena – le odierne censure.

L'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 dispone che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

L'art. 3, comma 1, cui si riferisce il citato rinvio, qualifica, a sua volta, come beni collettivi sei tipologie di beni immobili. Cinque categorie, indicate alle lettere a), b), c), e), ed f), compongono, ai sensi dell'art. 3, comma 2, «il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico», e sono dunque di proprietà della collettività (iura in re propria). La sesta, indicata alla lettera d), si riferisce invece alle «terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati» (iura in re aliena).

Dal rinvio che l'art. 3, comma 3, opera all'intero comma 1 del medesimo articolo il rimettente desume che l'inalienabilità riguarda anche le terre di proprietà privata gravate da usi civici non ancora liquidati, ritenendo che non sussistano possibili itinerari ermeneutici idonei a escludere tale fattispecie dal regime dell'inalienabilità.

In effetti – come si preciserà di seguito (punti 9.1. e 9.2.) – la ricostruzione del coordinamento fra il comma 3 e il comma 1 dell'art. 3 non consente di limitare, in via meramente interpretativa, il raggio applicativo del regime dei beni di cui all'art. 3, comma 3, sì da escludere l'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. E questo, pur a fronte di indici ermeneutici, nei commi 1 e 3 dell'art. 3, che meritano un'attenta valutazione.

9.1. Innanzitutto, risalta, nell'art. 3, comma 3, l'utilizzo del verbo «resta», che evoca una linea di continuità fra la disciplina relativa al regime dei beni antecedente alla legge n. 168 del 2017 e quella introdotta da quest'ultimo testo normativo.

In particolare, se a tale espressione si potesse attribuire un significato così pregnante da richiamare non solo un regime dei beni già presente nel precedente assetto normativo, ma anche il mantenimento del medesimo ambito applicativo di quel regime, se ne potrebbe inferire l'estraneità della proprietà privata gravata dagli usi civici in re aliena rispetto alla inalienabilità disposta dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017.

Come si è già anticipato (punto 8.2.2.), infatti, sia la legge n. 1766 del 1927, sia il relativo regolamento attuativo disciplinano soltanto il regime dei beni assegnati ai comuni e alle associazioni. Coerentemente, tanto la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2020, n. 178 del 2018, n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), quanto i giudici di legittimità (di recente, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023, n. 12570; sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792) hanno sempre riferito al demanio civico quel particolare regime dei beni, che viene ritenuto sostanzialmente assimilabile a quello demaniale.

Dal silenzio della citata normativa circa il regime della proprietà privata gravata dagli usi civici non ancora liquidati, gli interpreti hanno, dunque, pacificamente inferito che non vi fossero, viceversa, limiti alla circolazione *inter vivos* e *mortis* causa di detta proprietà, che si trasmette con l'uso civico inerente al fondo e (come detto, a partire dal 1985) con il vincolo paesaggistico. In questi termini si sono espressi, anche di recente, i giudici di legittimità che, nell'ambito della già citata sentenza, pronunciata a sezioni unite (sentenza 10 maggio 2023, n. 12570), sulla questione della sdemanializzazione dei demani collettivi in vista di una procedura di espropriazione per pubblica utilità, hanno chiaramente differenziato il regime del demanio civico da quello della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

Tuttavia, benché sia evidente che la disciplina antecedente al 2017 escludesse per la proprietà privata un regime di inalienabilità, non può ritenersi sufficiente fare perno sul mero ricorso all'espressione «resta», utilizzata dall'art. 3, comma 3, per affermare in via interpretativa che la proprietà privata possa ancora, dopo l'introduzione della legge n. 168 del 2017, liberamente circolare.

Ostano a tale conclusione due ragioni.

La prima si rinviene nel dato testuale dell'art. 3, comma 3, che opera un rinvio inequivoco a tutte le previsioni dell'art. 3, comma 1, fra le quali rientra la lettera d), che espressamente fa riferimento alle «terre di proprietà di sog-

getti [...] privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

In particolare, è di assoluta evidenza il differente tenore letterale che presenta l'art. 3, comma 3, il quale rinvia tout court ai beni di cui al comma 1, rispetto alla formulazione dell'art. 3, comma 2, che invece esclude espressamente dal rinvio al comma 1 la sola lettera d), quella che, per l'appunto, ricomprende anche la proprietà privata gravata da usi civici non liquidati.

La seconda ragione è che, pur se un regime analogo a quello previsto dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 si desume dalla precedente disciplina con riguardo ai diritti di uso civico in re propria, tuttavia, dal confronto tra le disposizioni della legge n. 1766 del 1927 (nonché quelle del r.d. n. 332 del 1928) e la nuova normativa introdotta dall'art. 3, commi 3, 8-*bis* e seguenti, della legge n. 168 del 2017, emergono, finanche rispetto al demanio civico, taluni tratti innovativi. E questi, oltre a richiedere un coordinamento con la pregressa disciplina, certamente si riverberano sul peso ermeneutico dell'espressione «resta».

Tale locuzione non può, dunque, da sola prevalere sull'altro chiaro indice testuale, costituito dal riferimento dell'art. 3, comma 3, al complesso delle previsioni di cui all'art. 3, comma 1, fra le quali è presente la lettera d), che ascrive ai beni collettivi la proprietà privata sulla quale gravano gli usi civici non ancora liquidati.

9.2. E proprio con riguardo all'art. 3, comma 1, si impone, infine, un'ultima considerazione quanto al contenuto della norma censurata.

Deve, infatti, constatarsi che, nella fattispecie degli usi civici in re aliena, il medesimo bene è oggetto sia del diritto di proprietà, che qui non è collettiva, bensì pubblica o privata, sia del diritto collettivo di uso civico. Al contempo, è di palmare evidenza che i diritti di uso civico, per la loro stessa natura e per il loro contenuto, assegnano ai componenti della collettività facoltà di godimento promiscuo, non suscettibili di divisioni, che spettano ai singoli *uti cives* in ragione della loro appartenenza alla comunità, il che rende tali diritti incompatibili con una cessione o con un acquisto a titolo di usucapione.

Nondimeno non può ritenersi che l'art. 3, comma 1, riferendosi alla nozione di beni collettivi, abbia inteso disciplinare unicamente i tratti propri del solo diritto collettivo. Vero è che normalmente il regime dei beni viene associato alla titolarità del diritto di proprietà, tant'è che la stessa dicotomia costituzionale fra proprietà pubblica e privata (art. 42, primo comma, Cost.) sottende una diversificazione dei rispettivi regimi, correlata prevalentemente alla titolarità del diritto dominicale.

Tuttavia, proprio il dato testuale dell'art. 3, comma 1, fa emergere la diversa scelta del legislatore di intendere quale

fattore qualificante del regime del bene, e di riflesso della proprietà, non la titolarità del diritto, bensì la destinazione del bene; non a caso, nell'ambito della lettera d), dell'articolo appena citato, perde di rilevanza la stessa distinzione fra proprietà pubblica e privata, venendo entrambe le nozioni attratte nel regime dei beni collettivi.

In sostanza, dove l'art. 3, comma 1, lettera d), qualifica come beni collettivi le terre di proprietà privata e attribuisce a tali beni, in virtù del comma 3, il regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione, non intende affatto riferirsi al solo contenuto e ai tratti tipici dei diritti di uso civico, ma vuole specificamente rivolgersi alla proprietà privata, plasmando il suo regime sulle esigenze della destinazione impressa sul bene dalla presenza del diritto collettivo.

9.3. Conclusivamente il tenore letterale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nel suo coordinamento con il comma 1, e la ratio che si inferisce dal complesso della nuova disciplina comprovano che la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati sia "divenuta" inalienabile in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina.

Il rimettente ha, dunque, fondato le sue censure, focalizzate sulla norma concernente l'inalienabilità della proprietà privata, su un presupposto interpretativo non erroneo, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato.

10. Ciò posto, la norma censurata non supera il vaglio della compatibilità con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost.

10.1. L'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 213 e n. 46 del 2021, n. 276, n. 71 del 2015, n. 167 del 2009, n. 482 del 2000). Nondimeno, non è sufficiente attrarre nel paradigma della funzione sociale lo scopo perseguito dal legislatore, per ritenere che la norma censurata sia automaticamente compatibile con l'art. 42, secondo comma, Cost.

Occorre, infatti, accertare – tanto più a fronte di una esplicita censura riferita al contrasto con l'art. 3 Cost. – che la disciplina volta a definire il modo di essere della proprietà privata, nello specifico di una proprietà terriera, nella sua relazione con interessi generali, non risulti affetta da illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato (ancora sentenze n. 213 e n. 46 del 2021, n. 276 e n. 482 del 2000).

10.2. Appare allora di immediata evidenza come, nella fase antecedente alla liquidazione degli usi civici, le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, attratte nella fun-

zione sociale, si realizzino semplicemente preservando la piena tutela degli usi civici, in quanto essi stessi assicurano, grazie anche al vincolo paesaggistico, la conservazione della destinazione paesistico-ambientale del territorio.

Ebbene, simile istanza non è minimamente intaccata dalla circolazione della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

In primo luogo, i diritti di uso civico in re aliena, pur non riconducibili ad alcuno dei diritti reali tipizzati dal legislatore codicistico, presentano i tratti propri della realtà: l'inerenza e lo *ius sequelae*, l'immediatezza e l'autosufficienza, l'assolutezza e l'opponibilità erga omnes.

Sono, dunque, proprio i caratteri tipici della realtà a rendere la tutela e l'esercizio dei diritti di uso civico del tutto indifferenti alla circolazione del diritto di proprietà: gli usi civici seguono il fondo, chiunque ne sia titolare, grazie all'inerenza, e i componenti della collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro, essendo il diritto immediatamente opponibile a chiunque.

In secondo luogo, la proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico e questo assicura che il proprietario non possa introdurre, né possa essere autorizzato ad apportare «modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione» (art. 146, comma 1, cod. beni culturali), i quali – nello specifico – si identificano, per l'appunto, con la conservazione degli usi civici.

In sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici.

Anche solo in ragione della presenza di tali diritti e del vincolo paesaggistico, oltre che per quanto espressamente dispone l'art. 3, comma 3, il proprietario non può dividere il fondo, né effettuare interventi o trasformazioni che pregiudichino la fruizione collettiva e che sottraggano il terreno alla sua destinazione.

Né, certo, è dato temere che il diritto di uso civico non sia più opponibile per effetto di una eventuale vendita disposta in via giudiziale in seno a una procedura esecutiva, come assume l'Avvocatura generale dello Stato, evocando l'art. 586 cod. proc. civ. Tale previsione, infatti, specifica testualmente che la cancellazione ordinata dal decreto che trasferisce il bene aggiudicato attiene alle «trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie, se queste ultime non si riferiscono a obbligazioni assunte dall'aggiudicatario a norma dell'art. 508 [... nonché di quelle, sempre relative ai pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie] successive alla trascrizione del pignoramento».

L'art. 586 cod. proc. civ. riguarda, pertanto, le pretese fatte valere dai creditori e, dunque, fattispecie diverse dai diritti di uso civico. Oltretutto, l'opponibilità degli usi civici opera a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari (come si evince anche dall'art. 173-*bis*, primo comma, numero 8, disp. att. cod. proc. civ.).

10.3. L'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati non presenta, dunque, alcuna ragionevole connessione logica con la conservazione degli stessi e, per il loro tramite, con la tutela dell'interesse paesistico-ambientale. Conseguentemente, non può ipotizzarsi una incidenza neppure sulla funzione di tutela dell'interesse paesistico-ambientale, in vista dell'eventuale richiesta del proprietario di accedere al meccanismo di liquidazione.

La scelta del legislatore del 2017 di dare continuità all'interesse paesistico-ambientale, mantenendo il vincolo paesaggistico, anche una volta che gli usi civici siano stati per ipotesi liquidati (art. 3, comma 6), è correlata alla mancata irreversibile trasformazione del territorio prima della eventuale liquidazione, ma non palesa alcuna connessione con le vicende circolatorie del diritto di proprietà, antecedenti al possibile ricorso a tale procedimento.

Solo la conservazione del territorio ha riverberi sulla disciplina di cui all'art. 3, comma 6, e, nella fase antecedente alla liquidazione, la protezione dei valori paesistico-ambientali si impone, per le ragioni esposte, a qualunque soggetto acquisti il fondo, in virtù della mera presenza degli usi civici e del vincolo ambientale a essi correlato.

In conclusione, l'inalienabilità regola un profilo della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati che, sotto qualunque prospettiva lo si consideri, si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali.

Ne discende una irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata, tanto più ingiustificata, in quanto viene introdotta *ex novo* proprio dalla medesima legge, che contestualmente potenzia gli strumenti conformativi della proprietà privata.

Con la nuova disciplina, infatti, il proprietario non è più tenuto solo a preservare gli usi civici, che gravano sul suo fondo, e a corrispondere per la loro eventuale liquidazione un valore costituito da una parte del fondo o da un canone enfiteutico o dall'intera proprietà, salva l'acquisizione di un credito corrispettivo, ma, anche dopo aver liberato il terreno dal diritto collettivo, resta ancora vincolato alla conservazione dell'interesse paesistico-ambientale che, attraverso la memoria della pregressa presenza degli usi civici, intende dare continuità al valore paesaggistico in precedenza tutelato.

11. Per le ragioni esposte, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 si pone in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati

dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

[...]

VII. Corte costituzionale 24 luglio 2025 n. 125.

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CFUE), dalla Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, con riguardo all'art. 29, co. 2, l. n. 1766 del 1927, nella parte in cui, a seguito dell'intervento additivo operato dalla sentenza della Corte cost. n. 46 del 1995, consente al commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari che il commissario stesso dovrà successivamente definire.

La Corte esclude che il fluire del tempo abbia determinato in sé una condizione tale da suggerire un ripensamento delle conclusioni raggiunte nella citata sentenza del 1995, ribadendo che: "l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; ora come allora si avverte la necessità che nazionale e non solo regionale o locale sia il soggetto istituzionale chiamato ad attivarsi per assicurare detta tutela; ora come allora, in difetto di soluzioni diverse apprestate dal legislatore, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi riconosciuta dalla legge n. 168 del 2017)".

Al contempo, la sentenza evidenzia la necessità di un intervento del legislatore di coordinamento della normativa attualmente vigente.

[...]

Considerato in diritto

1. Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 241 del 2024) la Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, laddove, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale da parte di questa Corte con la sentenza n. 46 del 1995, consente al commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari ch'egli stesso dovrà successivamente definire.

1.1. La Corte d'appello di Roma riferisce di essere chiamata a decidere sull'impugnazione da parte della società Autostrade per l'Italia spa della sentenza 4 aprile 2022, n. 67, del

Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Toscana, Lazio e Umbria, che, fra l'altro, ha dichiarato l'appartenenza alla «proprietà collettiva dei naturali di Anagni» di alcuni fondi in ragione del loro inserimento entro il perimetro originario della cosiddetta Selva Grande, o anche bosco di Anagni.

- 1.2. La Corte rimettente riferisce che il gravame di Autostrade per l'Italia spa era affidato a cinque motivi e che vi si prospettava l'illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, primo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui prevede l'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici.

Soggiunge che il Comune di Anagni e la Regione Lazio avevano chiesto il rigetto del reclamo.

- 1.3. Tanto premesso, la Corte d'appello di Roma ritiene, *in primis*, che le questioni di legittimità costituzionale debbano essere più correttamente riferite al secondo comma dell'art. 29, relativo ai poteri giurisdizionali del commissario.

- 1.4. Motiva, poi, sui presupposti di promovimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla parte privata.

In punto di rilevanza, assume che al fine della decisione sul gravame sarebbe decisivo lo scioglimento del dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata, poiché l'accoglimento delle questioni sollevate porrebbe nel nulla tutte le pregresse attività del Commissario.

- 1.5. In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente formula talune notazioni ricostruttive del quadro normativo e giurisprudenziale, osservando in particolare che con la già menzionata sentenza n. 46 del 1995 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la sua giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo. In quella occasione – segnala la Corte d'appello di Roma – si era evidenziato che in mancanza del potere officioso di iniziativa processuale del commissario nessun organo statale sarebbe stato abilitato ad agire in via preventiva per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente.

La Corte rimettente, peraltro, osserva che in quella occasione si era affermato che la confluenza nel commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere solo transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice.

- 1.6. Alla luce di tali premesse ricostruttive, la Corte d'appello di Roma ritiene che siano maturi i tempi per una rimeditazione delle statuizioni della citata sentenza n. 46 del 1995,

onde evitare una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto a un giudice terzo e imparziale.

- 1.7. Il giudice *a quo* assume che l'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici contrasterebbe con gli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, ed esclude la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice della norma censurata.

[...]

4. La problematica agitata nell'atto introduttivo del presente giudizio non è ignota a questa Corte, che più volte ha avuto modo di pronunciarsi sul potere di iniziativa processuale in capo al commissario agli usi civici in riferimento ai giudizi che lo stesso è chiamato a definire in qualità di giudice.

Già la sentenza n. 73 del 1970 decise una questione incidentale di legittimità costituzionale avente a oggetto gli artt. 27, primo e ultimo comma, e 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, e 25 Cost. Questa Corte era allora chiamata a «rispondere ai quesiti: se sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità del commissario, in quanto titolare e nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, per il fatto che allo stesso organo sono assegnate o dalla stessa persona fisica vengono esercitate funzioni amministrative, ed in particolare perché il commissario giudica dopo che in sede amministrativa abbia ispezionato i luoghi in contesa o nominato un istruttore perito (in sede di verifica demaniale) o deliberato, senza modifiche, il progetto di legittimazione, o disposto la pubblicazione del progetto, o respinto le opposizioni al progetto e disposto la legittimazione». A tal proposito, si osservò che «[l]a circostanza che il commissario sia chiamato a giudicare e giudichi dopo che nella materia, in ordine alla quale è insorta la controversia, abbia compiuto atti nello svolgimento delle sue funzioni amministrative, non deve far ritenere che il commissario quale giudice non sia indipendente ovvero manchi o sia messa in pericolo o in forse la sua imparzialità», aggiungendo – ciò che maggiormente rileva al fine della pronuncia sul caso che oggi ci occupa – che «[è] possibile [...] constatare che l'attività giurisdizionale non è condizionata nei suoi contenuti da quella amministrativa svolta in precedenza; e che (a conferma di ciò), in fase giurisdizionale, sul terreno probatorio il commissario può esercitare d'ufficio un potere inquisitorio o d'iniziativa e che comunque le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto». La sovrapposizione della funzione giudicante a quella di iniziativa processuale – dunque – non fu ritenuta fonte di un vizio di legittimità costituzionale delle norme che la prevedevano.

La sentenza n. 398 del 1989 fece adesivo richiamo alla pronuncia ora indicata, osservando che «[p]ur formulata in ordine al primo comma dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927, la *ratio decidendi* di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario [...]».

La sentenza n. 133 del 1993 (intervenuta dopo la sentenza n. 395 del 1992, che fu meramente processuale) si pronunciò su una questione analoga a quella oggetto dell'odierno giudizio, a fronte di un'ordinanza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione che aveva «sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, “nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche di ufficio”, per contrasto con gli artt. 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione». In quella occasione si mise in luce lo stretto collegamento fra poteri commissariali e tutela dell'ambiente e del paesaggio: «[a]ccanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Il potere dei commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse – sancito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici – e, con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale». La titolarità di un potere processuale d'impulso, nondimeno, apparve problematica, poiché «la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro», ma la Corte non ritenne di approdare a «una soluzione meramente caducatoria, che riserverebbe il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni», poiché il contemperamento dell'interesse alla protezione dell'ambiente (e del paesaggio) e dell'interesse ad assicurare la terzietà del giudice avrebbe implicato «una invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore», potendo «avvenire secondo una pluralità di varianti». Non solo: «indipendentemente dalle possibili varianti», si sarebbe trattato «di un intervento nell'organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri di questa Corte».

A tale pronuncia fece seguito la sentenza n. 46 del 1995, sulla quale le parti si sono ampiamente soffermate e che riveste importanza particolare per la definizione del presente giudizio. In quella occasione questa Corte mosse dalla presa d'atto della «revisione interpretativa dell'art. 29 della legge sugli usi civici, operata dalla Corte di cassazione con la sentenza [28 gennaio 1994, n. 858] (e altre quattro di pari data, nn. 859, 860, 861, 862) in relazione all'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, e confermata dalle Sezioni unite con le sentenze nn. 2131, 3690, 4394, 7913 e 9287 del 1994». Una «revisione interpretativa» in forza della quale la Corte di cassazione era giunta a escludere il potere di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici. Si poneva pertanto il problema, allora, della legittimità costituzionale del censurato art. 29 alla luce delle considerazioni che già la precedente giurisprudenza di questa Corte aveva svolto in riferimento all'essenzialità dell'intervento commissariale al fine di un'idonea tutela del bene ambiente. La sentenza n. 46 del 1995 ribadì 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», aggiungendo che si trattava di un interesse «di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni». Rilevò, poi, che «dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale» e che, anzi, la stessa sentenza n. 133 del 1993 aveva «manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost.», sollecitando il legislatore a intervenire adottando soluzioni diverse dal conferimento al commissario agli usi civici del potere di impulso processuale. Nondimeno, aggiunse, «tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale – con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. – il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, “in attesa del riordino generale della materia degli usi civici” preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491». Con la conseguenza che «la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in

vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una “rigorosa tutela della terzietà del giudice” (cfr. in un contesto analogo, sentenze nn. 268 del 1986 e 172 del 1987)» e che doveva essere «dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo».

Di tale importante pronuncia questa Corte confermò ripetutamente le statuizioni.

Con l’ordinanza n. 117 del 1995, che si limitò a ricordare la precedente declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927. Con la sentenza n. 345 del 1997, ove, premesso che «[g]ià con la sentenza n. 133 del 1993 questa Corte aveva avvertito che la giurisdizione ufficiosa in via principale (da tempo divenuta prevalente a causa del rallentamento del programma liquidatorio degli usi civici) riceve nuova autonomia giustificazione dall’interesse della collettività nazionale alla conservazione dell’ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico [...]», si ribadì che «[f]ra la situazione, allora vigente, che non abilitava alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia del menzionato interesse costituzionalmente garantito e il potere di iniziativa processuale ad essi attribuito, la Corte ha infatti scelto questa seconda strada “in attesa del riordino generale della materia”, preannunciato dall’art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, dimostrandosi consapevole che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, perché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice», e si concluse nel senso che «[q]uesta Corte non può quindi non ribadire tali argomentazioni, nell’attesa che il legislatore riordini l’intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Con l’ordinanza n. 21 del 2014, in cui: *i)* si diede atto che il giudice allora rimettente aveva nuovamente contestato il potere di impulso processuale officioso in capo al commissario, lamentando la violazione dell’art. 111 Cost. e chiedendo «una rivalutazione della compatibilità costituzionale della norma dell’art. 29 della legge n. 1766 del 1927, in considerazione del mutamento del contesto normativo e ordinamentale in cui è inserita la norma censurata»; *ii)* si riferì che il rimettente aveva individuato le novità normative rilevanti «nell’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e nella nuova formulazione dell’articolo 111 Cost. – introdotta dalla legge costituziona-

le 23 novembre 1999, n. 2 [...]»; *iii)* si affermò che, invece, «non è ravvisabile la sopravvenienza di alcun mutamento del quadro normativo che sia riconducibile ai due atti richiamati dal giudice rimettente», sia perché la Convenzione europea dei diritti dell’uomo era di gran lunga anteriore alla sentenza n. 46 del 1995 sia perché «il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice [...]»; *iv)* si ricordarono dunque le statuizioni della sentenza n. 46 del 1995 quanto alla transitoria giustificazione del contestato potere commissariale in vista di «una nuova disciplina legislativa improntata a una “rigorosa tutela della terzietà del giudice”»; *v)* si osservò essere «vero che – nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 del 1995 – tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell’inderogabilità del principio di terzietà»; *vi)* si dichiarò comunque inammissibile la questione perché «il giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte è stato avviato nel 1993, prima che la norma, avente indubbia natura processuale, fosse messa in discussione dinanzi a questa Corte».

Con la sentenza n. 113 del 2018, infine, nella quale, richiamati i precedenti: *i)* si osservò come la Corte avesse «evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonomia giustificazione dall’interesse della collettività nazionale alla conservazione dell’ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993)»; *ii)* si precisò che la Corte aveva «scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari “in attesa del riordino generale della materia”, preannunciato dall’art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che “le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice” (sentenza n. 345 del 1997)»; *iii)* si constatò che «[i]l menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall’art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale)»; *iv)* si ribadì come «il novellato art. 111 Cost. non costituisca un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di “legittimità provvisoria” della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995»; *v)* si rilevò che nel caso di specie vi era stato un impulso degli interessati, ma «[f]erma restando la richia-

mata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario».

5. Questo esame della precedente giurisprudenza di questa Corte sul potere processuale officioso del commissario agli usi civici chiarisce la sostanza della questione ora riproposta. Si tratta di stabilire, infatti, se non si siano esaurite le ragioni che presiedevano alla temporaneità secondo la sentenza n. 46 del 1995 e se il fluire del tempo possa o debba indurre questa Corte a mutare indirizzo. In particolare, se il tempo trascorso sia segnato da eventi normativamente rilevanti, che abbiano determinato un significativo mutamento ordinamentale rispetto alla condizione in cui fu resa la sentenza n. 46 del 1995.

5.1. Occorre preliminarmente precisare che l'assunzione della pronuncia ora ricordata a esclusivo punto di riferimento al quale commisurare le valutazioni concernenti il fluire del tempo costituisce un errore prospettico. Risulta infatti da tutta la ricordata giurisprudenza costituzionale l'essenzialità del riconoscimento al commissario agli usi civici di un potere officioso di impulso processuale al fine di un'adeguata tutela dell'ambiente. Per essere più precisi: la giurisprudenza di questa Corte non ha mai affermato che quella che lo prevedeva fosse qualificabile come una sorta di norma a contenuto costituzionalmente vincolato, ma ha detto che non si poteva prescindere dal conferimento di poteri anche officiosi di impulso processuale a un organo dello Stato, poiché la natura nazionale dell'interesse protetto non permetteva di accontentarsi dell'iniziativa di soggetti privati e di organi regionali o locali, che degli interessi di respiro nazionale non sono – giuridicamente e logicamente – portatori. Con la conseguenza che, in difetto di una previsione legislativa statale che conferisse ad altro organo dello Stato il potere in questione, quello del commissario agli usi civici doveva essere comunque salvaguardato.

Non è controvertibile che nella giurisprudenza costituzionale si sia costantemente richiamata l'attenzione del legislatore statale sulla dubbia compatibilità della disciplina in questione con il principio costituzionale della terzietà del giudice, ma altrettanto costantemente la – pur insoddisfacente – condizione normativa che ne risultava è stata ritenuta preferibile a quella che sarebbe scaturita da una declaratoria di illegittimità costituzionale. Tanto, anche perché – specie in ambito processuale (si veda, da ultimo, la sentenza n. 96 del 2025) – questa Corte non avrebbe potuto identificare essa stessa, per ovviare al *vulnus*, una soluzione ispirata a un dato normativo già esistente, tali e tante essendo le alternative astrattamente disponibili che solo il legislatore avrebbe potuto sceglierne una, nell'esercizio della sua discrezionalità politica. Ancorché in via transitoria, dunque, e sino al sopravvenire di una riforma legislativa di sistema, il regime che anche oggi è ogget-

to di contestazione è stato sempre giustificato in ragione dell'importanza dei beni costituzionali cui doveva considerarsi servente.

5.2. Tanto precisato, va rilevato che la Corte rimettente lamenta la violazione degli «artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», ma nel suo percorso argomentativo hanno rilievo anche gli artt. 9 e 32 Cost., sebbene per un profilo diverso da quello della loro assunzione a parametri delle prospettate censure. Il giudice *a quo*, infatti, opera ampi riferimenti alla sentenza n. 46 del 1995 di questa Corte, rilevando che in quella occasione erano state messe in evidenza le «esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Costituzione», esigenze che avevano sollecitato la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo». Nel pervenire a questo risultato additivo, tuttavia, si era osservato che il conferimento del potere di iniziativa processuale al commissario agli usi civici determinava una «confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale», tale da generare una dubbia compatibilità con l'art. 24 Cost., che però poteva essere «transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa», in forza di un «criterio di legittimità costituzionale provvisoria».

Nella sentenza n. 46 del 1995 non si faceva menzione anche dell'art. 111 Cost., ma esso ha uno stretto legame con l'art. 24 Cost. e non a caso entrambi gli articoli sono adesso evocati dall'ordinanza di rimessione.

Orbene, due dei parametri che presidiano i beni costituzionali posti a raffronto dalla ricordata sentenza – cioè quelli di cui agli artt. 9 e 111 Cost. – sono stati successivamente oggetto di revisione: il primo in forza della legge cost. n. 1 del 2022; il secondo in forza della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione). Occorre pertanto verificare in quale misura tali operazioni di revisione costituzionale abbiano modificato il quadro normativo che questa Corte deve considerare per il profilo dei parametri rilevanti. Del resto, nel corso del giudizio le stesse parti si sono confrontate sul punto, ossia sulla eventuale sopravvenienza di consistenti novità ordinamentali, tali da imporre, oggi, una soluzione diversa da quella seguita in passato. Così, mentre la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito sulla novellazione dell'art. 9 Cost. a opera della legge cost. n. 1 del 2022 e sulla peculiare centralità ora acquisita dall'ambiente, la parte privata ha insistito sul-

la novellazione dell'art. 111 Cost. a opera della legge cost. n. 2 del 1999 e sulla riconosciuta importanza del principio di terzietà del giudice.

[...]

Queste diverse prospettazioni meritano una distesa considerazione.

- 5.2.1. Occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco, che talora gli stessi scritti difensivi delle parti tendono ad alimentare: né la revisione costituzionale del 1999 né quella del 2022 hanno determinato un'alterazione della consistenza essenziale dei principi fondamentali della nostra Costituzione, nonostante il principio di terzietà sia intimamente connesso al diritto di difesa, che sin dalla sentenza n. 46 del 1957 questa Corte ha dichiarato «fondamentale in ogni ordinamento basato sulle esigenze indefettibili della giustizia e sui cardini dello Stato di diritto», e nonostante la *sedes* del novellato art. 9 Cost. sia proprio la parte della Carta che è dedicata ai «Principi fondamentali».

Il complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione definisce quelli che la giurisprudenza di questa Corte chiama principi «fondamentali» o «supremi», identificabili, nel corpo della Costituzione, sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico. Tali principi «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» (sentenza n. 1146 del 1988), sicché costituiscono un limite assoluto per le fonti – pur di rango costituzionale – previste dall'art. 138 Cost. L'identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo «contenuto essenziale», una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime (sull'immodificabilità di tali principi, fra le altre, oltre alla citata sentenza n. 1146 del 1988, le sentenze n. 159 del 2023, n. 115 del 2018, n. 118 del 2015, n. 238 del 2014, n. 134 del 2002, n. 203 del 1989 e l'ordinanza n. 24 del 2017). Se a una legge costituzionale o di revisione costituzionale fosse consentito farlo, infatti, essa introdurrebbe un nuovo limite alle successive leggi di revisione costituzionale, ponendosi come condizione della loro legittimità pur essendo pariordinata. Sennonché, il regime delle condizioni di legittimità delle fonti di rango costituzionale è definito direttamente dalla Costituzione e non è nella loro libera disponibilità: eccezion fatta per la Costituzione, nessuna fonte può essere ministra del proprio regime normativo (della propria “forza” e del proprio “valore”), che dipende sempre dalla fonte di rango superiore.

- 5.2.2. Né la novella del 1999 né quella del 2022, dunque, hanno potuto alterare la consistenza dell'insieme dei principi fondamentali (supremi), che deve essere pertanto considerato esattamente il medesimo ch'ebbe di fronte la precedente giurisprudenza di questa Corte. La modificazione delle disposizioni che definiscono quei principi e la loro evoluzione nella dinamicità del divenire storico sono sempre possibili, ma a condizione ch'essi, come si è detto, non siano «sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale» (sentenza n. 1146 del 1988). Contenuto essenziale che – ovviamente – muterebbe ove l'insieme delimitato dei principi fosse a disposizione delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale.

- 5.2.3. Non solo: in concreto e nello specifico, ferme le considerazioni d'ordine generale che precedono, entrambe le novelle costituzionali non hanno fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva.

Per quanto riguarda la terzietà del giudice, questa Corte ha più volte evidenziato che il novellato art. 111 Cost. non ha introdotto un'innovazione del contenuto essenziale del principio supremo che gli è sotteso (sentenza n. 240 del 2003, ordinanze n. 21 del 2014, n. 168 del 2002 e n. 75 del 2002), pur esplicitando con nettezza l'importanza delle sue singole specificazioni, con non trascurabili effetti normativi (sia perché, in generale, il giusto processo è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché lo sono gli altri principi che ne costituiscono specificazione). Né un'innovazione di detto contenuto essenziale è derivata dalla novellazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Per quanto riguarda il principio della tutela dell'ambiente, già prima della legge cost. n. 1 del 2022, si è chiarito (sentenza n. 126 del 2016) che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma “ambiente” né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 citato) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali beni costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). La sentenza n. 105 del 2024, poi, ha affermato con chiarezza che «[l]a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». In

questo modo si è ulteriormente messo in evidenza che la revisione del 2022 ha solo inserito “direttamente” nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva. Tanto, anche qui, con effetti normativi tutt’altro che trascurabili (sia perché l’obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d’interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali), ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi).

Alla luce di quanto sin qui rilevato, deve escludersi che nel corso del tempo si siano prodotte modifiche normative così essenziali da imporre un ripensamento delle conclusioni raggiunte, quanto alla problematica qui esaminata, dalla precedente giurisprudenza di questa Corte, ora come allora fronteggiandosi i medesimi principi costituzionali.

6. Ci si deve nondimeno domandare se proprio il decorso del tempo abbia in sé determinato una condizione diversa da quella del passato, suggerendo un corrispondentemente diverso esito. Per rispondere a questo interrogativo occorre rapidamente soffermarsi sulla genesi della norma oggetto di censura.

Il contenuto normativo dell’art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, oggi sottoposto allo scrutinio di questa Corte, risulta dalla combinazione dell’originario testo della norma di legge e dell’addizione operata dalla più volte ricordata sentenza n. 46 del 1995, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima tale norma «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo».

Tale essendo la vicenda normativa rilevante e ancorché la sentenza n. 46 del 1995 facesse esplicito riferimento alla “provvisorietà” delle soluzioni adottate, ci si deve chiedere, d’ufficio, se la questione proposta dal giudice rimettente sia ammissibile alla luce dell’art. 137, terzo comma, Cost., a tenor del quale «[c]ontro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione»: poiché la norma che ne è oggetto risulta dall’addizione operata da una pronuncia di questa Corte, occorre domandarsi se la *quaestio de legitimitate* oggi sollevata costituisca, in realtà, un non consentito mezzo di impugnazione di una pronuncia costituzionale. A tal proposito si deve tuttavia osservare che questa Corte, pur ribadendo sia che il «tendenziale rispetto dei propri precedenti» è funzionale ad assicurare autorevolezza alla giurisdizione costituzionale (sentenza n. 203 del 2024; analogamente sentenza n. 24 del 2025) sia che le pronunce costituzionali non sono soggette ad alcun

gravame (sentenza n. 29 del 1998), già in passato ha precisato che (sia pure «in presenza di una pronuncia di rigetto») l’effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall’art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: «ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità» (sentenza n. 66 del 2019; si veda altresì la sentenza n. 270 del 2022). Più di recente, si è chiarito che sono giustificabili mutamenti rispetto a precedenti statuizioni allorché sussistano «ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate» rinvenibili, ad esempio, nel caso di «inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee», di «mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza» o, ancora, nel caso di «maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa» (sentenze n. 24 del 2025 e n. 203 del 2024).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dunque ritenere che le questioni oggetto del presente giudizio siano per questo profilo ammissibili, poiché esse sono state sollevate proprio nella prospettiva della necessità di un ripensamento giurisprudenziale in ragione del ritenuto mutamento del contesto normativo e del fluire del tempo.

7. S’è già detto che deve escludersi qualunque alterazione dell’originario ordine costituzionale dei principi fondamentali (supremi) nonostante la sopravvenienza delle leggi cost. n. 2 del 1999 e n. 1 del 2022, sicché occorre ora chiedersi solo se lo stesso fluire del tempo abbia determinato in sé una condizione tale da suggerire un ripensamento delle conclusioni raggiunte da questa Corte con le pronunce ricordate al punto 4. L’interrogativo è stato oggetto del confronto fra le parti e si radica nelle statuizioni di alcune di tali decisioni.

Rilevano, a tal proposito, la sentenza n. 133 del 1993, nella quale si è evidenziato che «la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall’altro»; la sentenza n. 46 del 1995, nella quale si è parlato di «legittimità costituzionale provvisoria», di «attesa del rioridino generale della materia degli usi civici» e di una sovrapposizione di funzioni giudicanti e di impulso proces-

suale che poteva essere «transitoriamente giustificata»; la sentenza n. 345 del 1997, nella quale si è parlato nuovamente di «attesa che il legislatore riordini l'intera materia»; l'ordinanza n. 21 del 2014, nella quale si sono ricordate le statuizioni della sentenza n. 46 del 1995 quanto alla transitoria giustificazione del contestato potere commissariale in vista di «una nuova disciplina legislativa improntata a una “rigorosa tutela della terzietà del giudice”» e si è osservato che «nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 [recte: 46] del 1995 – tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà»; la sentenza n. 113 del 2018, nella quale si è precisato che la Corte aveva «scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari “in attesa del riordino generale della materia”, preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 [...], sulla base della consapevolezza che “le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice”».

È sulla base di tali affermazioni che la rimettente prospetta una sorta di illegittimità costituzionale legata al tempo, in quanto «[q]uel bilanciamento di interessi, che la Corte costituzionale ha ritenuto accettabile solo in via transitoria e in vista di un generale riordino della materia, si è quindi tramutato in una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto ad un giudice terzo e imparziale; la disciplina che poteva essere ritenuta conforme a Costituzione solo “eccezionalmente, purché transitoriamente” è ormai divenuta definitivamente stabile».

Quel che occorre rilevare è, però, che le esigenze che avevano indotto questa Corte alla declaratoria di illegittimità costituzionale additiva pronunciata con la sentenza n. 46 del 1995 non sono mutate. Ora come allora, infatti, l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; ora come allora si avverte la necessità che nazionale e non solo regionale o locale sia il soggetto istituzionale chiamato ad attivarsi per assicurare detta tutela; ora come allora, in difetto di soluzioni diverse apprese dal legislatore, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi riconosciuta dalla legge n. 168 del 2017). È evidente che la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale genera significative linee di tensione con il diritto di difesa e il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative, ma il punto resta oggi il medesimo del passato: trattasi di opzioni che vanno ascritte al legislatore, non ravvisandosi una

soluzione costituzionalmente compatibile che assicuri, allo stesso tempo, l'adeguata tutela del bene-ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. L'ostacolo a un intervento di questa Corte non è costituito dall'esistenza di un ambito discrezionale riservato al legislatore, bensì dall'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte politiche un “sistema” protettivo dei domini collettivi in quanto beni ambientali che assicuri anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost.

Né varrebbe obiettare che la pregressa giurisprudenza avrebbe “tollerato” la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale solo sino all'avvento di una riforma generale della materia e che tale riforma generale sarebbe sopravvenuta con la legge n. 168 del 2017. Anzitutto, questa interpretazione della pregressa giurisprudenza non è confortata da saldi dati testuali, ben potendosi sostenere che non già l'avvento di una riforma generale fosse inteso come il *dies ad quem* della transitoria giustificabilità della sovrapposizione qui oggetto di contestazione, bensì l'avvento di una riforma generale recante una specifica previsione normativa dedicata all'iniziativa processuale a tutela dei beni d'uso civico da parte di un organo statale. In secondo luogo, il dubbio ora prospettato è rafforzato dal fatto che la legge n. 168 del 2017 è anteriore alla sentenza n. 113 del 2018, che ha potuto e dovuto tenerne conto, ma non per questo ha mutato indirizzo. Infine, che detta legge costituisca l'attesa riforma generale è discusso, non foss'altro perché essa non ha disposto l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927 e – anzi – non ha operato un compiuto coordinamento con le sue previsioni normative.

Le questioni incidentali di legittimità costituzionale di cui in epigrafe devono pertanto dichiararsi inammissibili.

8. Tale declaratoria di inammissibilità non deve ovviamente indurre a sottovalutare la serietà della disarmonia determinata dalla più volte segnalata sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale. Questa Corte ha ripetutamente sollecitato il legislatore a intervenire, anche prospettando alcune delle possibili soluzioni normative. In particolare, si è messo in evidenza che avrebbero potuto costituire possibili soluzioni l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, lasciando a quest'ultimo il solo compito di giudicare, oppure l'abolizione della giurisdizione speciale del commissario, lasciandogli soltanto il potere di iniziativa processuale, cioè «trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario» (sentenza n. 133 del 1993).

Nonostante il fermo invito formulato da questa Corte, il legislatore ha continuato a rimanere inerte. Tale inerzia non

risulta in armonia con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato (sentenze n. 410 e n. 110 del 1998 – che parlano di principio di lealtà e correttezza –, n. 139 del 1990, n. 35 del 1972, n. 168 del 1963) e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale (sentenza n. 242 del 2019, ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018). Essa costituisce anche una scelta problematica per lo stesso legislatore, poiché nelle complesse società contemporanee la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini costituisce una parte essenziale della sua legittimazione.

L'intervento del legislatore è particolarmente necessario perché l'innesto di un istituto premoderno come l'uso civico o il dominio collettivo sul tronco del diritto moderno è fatalmente problematico e, per attecchire correttamente, abbisognerebbe di una sapiente opera di coordinamento legislativo. Inoltre, la disciplina introdotta dalla legge n. 1766 del 1927 ha subito una evidente torsione (così già le sentenze n. 152 del 2024 e n. 119 del 2023): concepita essenzialmente allo scopo della liquidazione degli usi civici, essa ha finito per rovesciarsi in normativa soprattutto protettiva della loro esistenza e del loro mantenimento (ora, in specie, nella forma del dominio collettivo), senza che – però – se ne aggiornassero adeguatamente i contenuti. Si sono così posti all'amministrazione e alla giurisdizione notevoli problemi, che la legge n. 168 del 2017, priva – come accennato – del respiro della riforma di carattere generale, non ha consentito di risolvere appieno. È pertanto stringente l'esigenza che sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono, in una con l'esigenza della corretta amministrazione della giustizia, l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno.

[...]

VIII. Corte di Cassazione, Sezioni unite, 10 maggio 2023 n. 12570

I diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedi-

mento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo e il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione

[...]

Ritenuto in fatto

1. Il Comune di Alfedena (AQ), al momento dell'eversione della feudalità nel Regno di Napoli, era infeudato alla famiglia Caracciolo (ramo dei Principi di Santa Maria).

I terreni – sui quali verte la controversia di cui si tratterà in seguito – insistevano interamente nel demanio civico dell'ex feudo di Biscurri, acquistato, unitamente all'ex feudo di Roccasecca del Popolo di Alfedena, con atto del 14.11.1594 dall'ultimo feudatario, M.F.A. [...].

Con la sentenza commissariale n. 15/1935 venne sancito che l'ex feudo di Biscurri costituiva un demanio collettivo e fu stabilita la linea di divisione tra la porzione spettante al popolo di Barrea e quella da assegnare al popolo di Alfedena.

In tali località si esercitava l'uso civico di legnare, con l'esclusione delle piante di cerro, di «menarvi qualunque specie di animale salvo che nel periodo 8 maggio-10 ottobre, riservato al pascolo dei fittuari con greggi transumanti, che corrispondano il fitto del Comune» [...].

Successivamente il Prefetto dell'Aquila, con decreto n. 30214 del 10 settembre 1960, espropriava parte dei terreni dedotti in causa.

Il Prefetto, nel dettaglio, decretò l'espropriazione e autorizzò l'occupazione permanente dei terreni per cui è causa in favore dell'Ente Autonomo Volturmo (tra gli altri beni).

Sui predetti terreni il citato Ente Autonomo Volturmo (dante causa delle società ricorrenti) realizzò un bacino idroelettrico.

2. Successivamente, il Comune di Alfedena effettuò una verifica demaniale del territorio, poi approvata dalla Regione Abruzzo con Det. n. DH 16/49/Usi civici del 1° febbraio 2006.

Con nota del 12.11.2007 [...] il Servizio Foreste e Demanio civico della Regione Abruzzo segnalò al Commissario regionale, per i provvedimenti di competenza, l'impossibilità di procedere alla reintegra dei terreni in forza dell'opposizione di Enel Produzione S.p.A. e di Enel Distribuzione S.p.A. e, con successiva nota del 13.08.2008, il Comune di Alfedena, chiese, pertanto, al Commissariato di fissare udienza per la trattazione dell'opposizione.

Nel corso del giudizio venne disposta CTU e l'elaborato peritale, depositato l'11.7.2013, confermò la natura demaniale civica di tutti i terreni occupati dal bacino idroelettrico.

In data 7 aprile 2015 venne, quindi, depositata la sentenza di primo grado (n. 15/2015) dell'adito Commissario per

gli usi civici, mediante la quale fu accolta la domanda del Comune di Alfedena, con la dichiarazione della natura demaniale civica dei fondi in contestazione, la nullità e inefficacia degli atti pubblici e privati, disposti sugli stessi, e ordinata la reintegra nel possesso dei fondi in favore della collettività del Comune.

Il Commissario rilevò che l'espropriazione doveva ritenersi illegittima in mancanza dell'osservanza delle procedure e dei criteri di cui alla l. n. 1766 del 1927, art. 12 e del regolamento approvato con il R.D. n. 332 del 1928.

3. La citata sentenza n. 15/2015 del Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo fu oggetto di reclamo da parte di Enel Produzione S.p.A. (nel cui conseguente giudizio risultarono appellati l'Enel Distribuzione S.p.A., il Comune di Alfedena e la Regione Abruzzo, quest'ultima l'unica a non costituirsi), che venne respinto dalla Corte di appello di Roma – Sezione Specializzata per gli usi civici, con sentenza n. 6/2017 (depositata il 4 aprile 2017).

Il giudice di appello, dopo aver dichiarato inammissibile il reclamo incidentale di Enel distribuzione S.p.A., affermò, in particolare, che: 1) doveva escludersi la ravvisabilità della decadenza del diritto di usi civici in danno del Comune di Alfedena, atteso che la dichiarazione prevista dalla l. n. 1766 del 1927, art. 3 trovava applicazione in relazione a diritti su terreni appartenenti al demanio universale o comunale, essendo diversamente prevista solo per i diritti di promiscuo godimento ossia per i diritti di uso civico su beni altrui; 2) non potevano ritenersi espropriabili per pubblica utilità i beni di uso civico appartenenti alla comunità per le loro caratteristiche (quali l'inalienabilità, l'imprescrittibilità e l'immutabilità della destinazione d'uso, con conseguente loro inalienabilità), senza l'osservanza delle procedure e dei criteri previsti dalla citata l. n. 1766 del 1927, art. 12 se non "previa sdemanializzazione"; 3) la *qualitas soli* era stata adeguatamente motivata sulla scorta di atti ufficiali approvati dalle autorità competenti e delle risultanze della CTU.

4. Per la cassazione della sentenza la S.p.A. Enel Produzione e la S.p.A. E – distribuzione hanno proposto distinti ricorsi, avverso i quali il Comune di Alfedena ha resistito con separati controricorsi.

I ricorsi venivano assegnati alla II Sezione civile tabellarmente competente in materia di usi civici e, dopo una prima fissazione nelle forme del rito previsto dall'art. 380-bis.1. c.p.c., la loro trattazione e decisione veniva rimessa alla pubblica udienza del 13.9.2022, all'esito della quale il collegio emise l'ordinanza interlocutoria n. 34460/2022 (di cui in seguito).

In vista dell'odierna udienza dinanzi a queste Sezioni unite, sia le ricorrenti che il controricorrente hanno depositato memoria.

Considerato in diritto

1. Con il primo motivo (proposto in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), l'Enel Produzione S.p.A. pone la questione della decadenza del Comune di Alfedena dall'azione di accertamento degli usi civici per difetto di dichiarazione nel termine previsto dalla l. n. 1766 del 1927, art. 3.
2. Con il secondo motivo (anch'esso riferito all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), la predetta società sostiene che «l'interpretazione letterale della L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 12 nel combinato disposto con la l. n. 2359 del 1865, art. 52 la sua interpretazione sistematica, la sua interpretazione evolutiva rispetto al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 4, come modificato dalla L. 28 dicembre 2015, n. 221, art. 74, dimostrano che prima che le terre di uso civico assumessero valore ambientale era possibile la loro espropriazione per pubblica utilità senza che fosse necessario il preventivo provvedimento di mutamento di destinazione».
3. Con il terzo motivo (dedotto con riguardo all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5), infine, Enel Produzione censura l'impugnata sentenza nella parte in cui con la stessa è stato riconosciuto che i terreni oggetto di causa costituiscono demanio civico, atteso che tale riconoscimento si fonderebbe sul recepimento di una consulenza tecnica che avrebbe fatto propri atti di verifica privi di valore giuridico e di definitività. Si aggiunge, poi, che la Corte di merito non avrebbe tenuto conto di fatti decisivi, consistenti nell'avvenuta sdemanializzazione del preteso demanio attraverso le quotizzazioni avvenute nel 1814.

Identici motivi sono stati proposti da E-Distribuzione S.p.a. (il cui terzo motivo corrisponde al secondo formulato da Enel Produzione S.p.A.), oltre a una quarta censura relativa alla violazione degli artt. 61 e 191 e segg. c.p.c.

E-distribuzione S.p.a. ha, infine, censurato la motivazione dell'impugnata sentenza nella parte in cui la Corte d'appello ha ritenuto tardivo il reclamo incidentale, argomentando in base alla tardiva costituzione della parte.

[...]

con l'esposta ordinanza interlocutoria, la II Sezione civile ha inteso rimettere a queste Sezioni unite la questione di massima di particolare importanza che si può compendiare nei seguenti interrogativi: «è ammissibile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione? O si può ritenere sussistente una incommerciabilità (*rectius*: una indisponibilità) relativa di tali beni, che viene a cessare allorquando sopravvenga e si faccia valere un diverso interesse statale (o pubblico che sia), del tipo di quelli che si accertano e realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali?».

5. Inquadramento storico degli usi civici.

Prima di affrontare i termini della questione di massima di particolare importanza sottoposta all'esame di queste Sezioni unite e di pervenire alla soluzione della stessa, si profila opportuno procedere a un utile excursus della "storia" degli usi civici, la cui attualità è più che viva (come dimostra la stessa controversa questione rimessa a queste Sezioni unite), considerata anche la progressione degli interventi normativi che si sono cronologicamente succeduti sulla materia, fino ai tempi più recenti (su cui infra), senza trascurare il rilevante dato fattuale e oggettivo che ancora oggi – secondo attendibili stime – circa 1/4 del territorio nazionale è gravato da usi civici.

Essi costituiscono, nell'esperienza giuridica, un istituto dai caratteri tanto particolari da far legittimamente dubitare che agli stessi possa essere assegnata una collocazione precisa e limitata all'interno dell'ordinamento; tuttavia, si afferma, se tale collocazione deve proprio e comunque essere rinvenuta nel rispetto di quelle esigenze logiche e sistematiche alle quali il giurista moderno non può rinunciare, essa dovrà essere ricercata all'interno della storia.

Difatti, la stessa espressione usi civici costituisce la sintesi di una serie di fenomeni complessi e diversificati tra loro: basti pensare ai diritti di uso civico su terreni privati e ai demani collettivi, caratterizzati dalla diversa conformazione del territorio e dalle conseguenziali diverse modalità con le quali queste forme di appartenenza collettiva vengono esercitate.

Gli usi civici sorgono nel Medioevo, ovvero nell'epoca in cui la concezione romanistica della proprietà è costretta a confrontarsi con l'influenza dei popoli barbari, per effetto della quale detta concezione del diritto di proprietà comincia a mutare.

Il concetto stesso di proprietà si modifica e – «in una economia arretrata, senza punti di riferimento, senza mercati, senza ordine, quello che conta non è l'astratta validità del titolo di proprietà quanto la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare» – il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene e quindi alla cosa, ragion per cui il punto di riferimento non è più l'astratta appartenenza del diritto ma il godimento e l'esercizio concreto. Questo è il periodo nel quale si assiste alla definitiva scomposizione della proprietà, dove può essere ceduto sia il dominio diretto che quello utile. È il periodo nel quale il rapporto tra dominium, usufrutto e servitù, è strettamente connesso al dominio utile; è il periodo in cui sia l'uso che la servitù sono intesi come situazioni di appartenenza piena e autonoma e come tali tutelate.

Nel Medioevo, quindi, viene a modificarsi il concetto stesso di proprietà e la perdita della connotazione soggettiva del diritto di proprietà riceve nuove motivazioni sotto un

ulteriore e particolare aspetto: il rapporto tra utilitarista, ovvero utilizzatore del bene, e la porzione del terreno che riesce a coltivare, viene mediato dalla comunità.

Al riguardo, nel porsi la questione della distinzione tra bene della comunità e bene del singolo, si osservò che fosse ben possibile parlare, a fronte della proprietà individuale, di proprietà collettiva, appartenente a una universitas e, quindi, ai suoi *cives*.

In questo stesso periodo nascono i contratti agrari (laddove nel diritto romano venne utilizzata la più generica *locatio*), che avrebbero avuto un grande sviluppo, intersecandosi con le situazioni reali e conformandosi secondo usi e consuetudini che sarebbero divenuti caratteri portanti, in siffatta materia, sia dei rapporti fondiari di natura reale sia di quelli di natura obbligatoria.

Durante il Medioevo, nasce e si sviluppa, altresì, il feudo attraverso il quale la monarchia si garantisce l'obbedienza, la fedeltà, le risorse finanziarie e l'aiuto nelle guerre di un signore cui concede un territorio da cui trarre sostentamento per sé, per la propria famiglia e per la propria corte.

In questo stesso periodo la feudalità si sviluppa, in particolare, nel Mezzogiorno d'Italia, e qui rinasceranno le comunità territoriali stabili e inizierà a crearsi un demanio proprio dei Comuni, che si articolerà parallelamente a quello feudale.

Il peculiare rapporto che legherà il Mezzogiorno al fenomeno degli usi civici e dei demani collettivi ebbe a costituirsi in questo periodo.

Successivamente, sulla scia del pensiero rivoluzionario francese, nella prima metà dell'Ottocento italiano verranno emanate le cd. leggi eversive della feudalità.

L'esperienza del Regno di Napoli fu la più rilevante per l'elaborazione di una disciplina organica dei demani collettivi e si realizzò in due distinti periodi: il primo che va dal 1808 al 1815 (anno della caduta di N.) e il secondo, quello borbonico, che va dal 1815 fino all'Unità di Italia.

Durante il primo periodo, la feudalità, poiché costituiva uno degli ostacoli più potenti alla rigenerazione di uno Stato, venne soppressa con la L. 2 agosto 1806, il cui art. 1 sancì che «la feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, e i proventi qualunque, che ci siano stati annessi sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili». L'art. 15 della medesima legge stabilì, inoltre, che «i demani che appartenevano agli aboliti feudi restano agli attuali possessori. Le popolazioni egualmente conserveranno gli usi civici e tutti i diritti che attualmente posseggono sui medesimi, fino a quando di detti demani non ne sarà con altra nostra legge determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e ai diritti rispettivi».

A tale legge fece seguito la legge del 1° settembre 1806 sulla ripartizione dei demani e il decreto dell'8 giugno 1807, che

statuì come sotto il nome di demani, o terreni demaniali, fossero ricompresi «tutti i territori aperti, culti o inculti, qualunque ne sia il proprietario, sui quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità» e stabilì che le predette terre sarebbero state ripartite nelle modalità indicate dal medesimo decreto. Venne quindi istituita una Commissione feudale, con caratteristiche giurisdizionali, al fine di decidere le controversie tra Comune ed ex baroni.

Infine, ritornato il regno borbonico a Napoli, con un decreto del 30 giugno 1818 si continuò l'opera già iniziata e vennero individuati in tutte le province dei consiglieri allo scopo di applicare le leggi e redigere progetti per sistemare e dividere le terre demaniali.

Dopo l'unità d'Italia gli ordinamenti degli stati preunitari vennero, per quel che riguarda la questione in oggetto, unificati attraverso l'approvazione del codice civile del 1865. Contestualmente vennero emanati ulteriori rilevanti provvedimenti e fu individuato, all'interno del processo abolitivo, anche un profilo tendente alla necessaria soggettivizzazione dei beni collettivi, individuandosi nel Comune il soggetto che avrebbe dovuto amministrare tali beni, iniziando un processo che da un lato avrebbe condotto alla separazione e diversificazione tra demanio pubblico e demanio collettivo e, dall'altro, avrebbe posto le basi per la nascita di un demanio comunale vero e proprio.

Fu con le leggi 24 giugno 1888 n. 5489 e 4 agosto 1894 n. 397, relative ai territori degli ex stati pontifici, che si ebbe, poi, un parziale ritorno di tale tendenza e si proseguì nell'opera di riordino degli usi civici.

Va, infine, ricordato che la presenza di varie tradizioni, di differenze tra legislazioni preunitarie e la giurisprudenza che pian piano si venne formando determinarono una diversa connotazione degli usi civici nelle province napoletane, nelle isole maggiori, nella Toscana, nelle ex province pontificie, nel Lazio, nella pianura padana, nell'arco alpino, in Trentino-Alto Adige e nel Friuli Venezia Giulia.

6. Lo stato della legislazione attuale nella materia degli usi civici.

Nel 1924 venne costituita una Commissione ministeriale alla quale venne affidato il compito di redigere il testo del disegno di legge sul riordinamento degli usi civici, poi divenuto il regio D.L. 24 maggio 1924, n. 751.

Il predetto decreto disciplinò gli usi civici con particolare riferimento a quelli insistenti su terre private e a quelli del demanio civico, derivanti dal demanio universale appartenuto alle *universitates* e attribuito ai Comuni.

Il decreto costituì la normativa di riferimento per gli usi civici insistenti sull'intero territorio nazionale attribuendo un ruolo particolarmente rilevante al Comune, quale ente esponenziale della collettività, e distinse tra terre adatte al pascolo e terre idonee all'agricoltura, disciplinando al con-

tempo le associazioni e le università agrarie. Si stabilì, inoltre, che il riconoscimento degli usi civici, non esercitati, dovesse essere richiesto entro due anni. Si giunse, quindi, alla emanazione della L. 16 giugno 1927, n. 1766, che venne considerata, da una parte della dottrina, come un'opera «ben fatta [...] vigorosa nelle formulazioni normative e allo stesso tempo sufficientemente elastica, così da permettere all'interpretazione giurisprudenziale e amministrativa notevole capacità di sviluppo»; da altri autori venne considerata falsamente unificante, per altri ancora come un punto di equilibrio tra esigenze diverse, ritenendosi ambigua la dizione usi civici, sotto la quale vi erano unificati diversi e vari istituti, valutandosi contestualmente positivo il confronto con la dottrina giuridica relativa alla legislazione eversiva napoletana.

La citata legge base l. n. 1766 del 1927 si compone di 43 articoli, suddivisi in quattro capi.

Il primo disciplina l'accertamento, la valutazione e l'affrancazione degli usi civici; il secondo riguarda la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti da affrancazione; il terzo la giurisdizione e la procedura; il quarto le disposizioni generali e transitorie.

L'espressione usi civici è contemplata nell'art. 1, il quale chiarisce l'ambito di applicazione della legge relativo anche all'accertamento e alla liquidazione degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune.

L'art. 4 distingue gli usi civici in essenziali, riconosciuti come tali per i bisogni della vita, e utili se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Dall'esame congiunto degli artt. 1 e 3 emerge che nell'ambito delle situazioni dominicali collettive individuate dal legislatore esistono quattro classi di situazioni giuridiche diversamente strutturate.

La prima comprende i diritti reali collettivi di godimento su fondo altrui; la seconda include le proprietà collettive e, più in particolare, le proprietà collettive aperte (definite, da parte di alcuni orientamenti dottrinali, domini collettivi, demani civici, demani universali, demani comunali, terre d'uso civico); la terza classe comprende proprietà collettive chiuse formate dai discendenti di particolari comunità; la quarta classe, infine, include le situazioni di promiscuità ossia situazioni di promiscuo godimento dello stesso fondo da parte della collettività.

Gli artt. 5, 6 e 7 regolano la misura del compenso per la liquidazione dei diritti. L'art. 9 riguarda le terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni e disciplina la possibilità, a domanda degli eventuali occupatori, di legittimazione, a determinate condizioni, e, in assenza, la restituzione al Comune.

Tale disposizione consente di affermare che i fondi di cui innanzi sono soggetti a un regime di indisponibilità, che trova deroga nelle sole (limitate) ipotesi previste dalla l. n. 1766 del 1927 (legittimazioni: art. 9; autorizzazioni all'alienazione e al mutamento di destinazione: art. 12; quotizzazioni: art. 13, e da altrettante limitate previsioni di leggi speciali). Assumono in questa sede particolare rilievo gli artt. 11 e 12, contenuti nel capo II che regola la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti dall'affrancazione.

L'art. 11 prevede che «i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che perverranno a essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università, e altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria».

L'art. 12 prevede che «per i terreni di cui alla lett. a) si osserveranno le norme stabilite nel capo 2 del titolo 4 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267. I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione. I diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati ed esercitati in conformità del piano economico e degli artt. 130 e 135 del citato decreto, e non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 del Codice civile».

Le ulteriori norme della citata legge, che non vengono qui in rilievo, sono relative alla giurisdizione e alla procedura. Accanto alla legge di cui innanzi viene in considerazione il R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, recante il regolamento per l'esecuzione della citata L. 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici del Regno e costituito da 85 articoli suddivisi in quattro titoli.

In particolare, rilevano in questa sede gli artt. 39 e 41. Il primo disciplina il procedimento per ottenere l'autorizzazione all'alienazione, mentre il secondo le modalità di mutamento di destinazione del fondo gravato da uso civico.

Va, inoltre, evidenziato come, nel corso degli anni, gli usi civici abbiano assunto una valenza ambientale e paesaggistica sempre di maggior rilievo. Dapprima fu approvata la l. n. 1497 del 1939, la quale già prevedeva vincoli paesaggistici ma di natura eminentemente amministrativa (poiché collegati al provvedimento amministrativo e alle sue vicende); è sopravvenuta, poi, la L. 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso), il cui art. 1, lett. h, modificando del D.P.R. n. 616 del 1977, l'art. 82 ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra gli altri beni, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

Rileva, altresì, la stessa l. n. 431 del 1985, art. 1-*bis* la quale ha prescritto che le Regioni redigano piani territoriali paesaggistici o piani urbanistico-territoriali con medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali.

Il successivo D.P.R. 7 gennaio 1992 ha individuato i criteri di integrazione e di coordinamento delle attività conoscitive dello Stato, delle autorità di bacino e delle Regioni, e annovera tra i dati conoscitivi gli usi civici ai fini della redazione dei piani di bacino previsti dalla L. 18 maggio 1989, n. 183. Gli usi civici sono, inoltre, disciplinati dalla legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991, nell'ambito del regolamento del parco e del piano parco (artt. 11 e 12). Deve essere rimarcato, per il rilievo dello stesso in un'ottica storico-evolutiva della disciplina degli usi civici, il disposto della L. 28 dicembre 2015, n. 221, art. 74 recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» (che ha modificato del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, l'art. 4), il quale – come già sottolineato nell'ordinanza interlocutoria – prevede che: «Ai fini della gestione e dello sviluppo sostenibile del territorio e delle opere pubbliche o di pubblica utilità nonché della corretta gestione e tutela degli usi civici, al testo unico di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 4 (L) dopo il comma 1 è inserito il seguente: “1-*bis*. I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”».

Viene, infine, in considerazione la L. 20 novembre 2017, n. 168, la quale ha riconosciuto i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie (su cui si ritornerà in seguito).

7. La distinta tipologia, la natura e il regime giuridico degli usi civici.

Come già posto in risalto, la l. n. 1766 del 1927 nasce con la finalità di disciplinare in modo esaustivo e unitario tutti gli usi civici, indipendentemente dalle peculiarità storico-geografiche, e conseguentemente normative, che li avevano contraddistinti nel passato.

Purtuttavia, all'interno di detti usi due categorie e due regimi normativi sono stati comunque individuati, in considerazione della diversità originaria della proprietà del terreno. La citata legge base del 1927 non reca, in effetti, una definizione espressa degli usi civici, ma li qualifica indistintamente come riconducibili a due diversi diritti di godimento delle terre che ne costituiscono oggetto: l'uso civico propriamente detto e il c.d. demanio civico.

La natura giuridica dei primi è ricondotta, dai prevalenti orientamenti scientifici, sia sulla base del riferimento letterale normativo che della inerente *ratio*, a quella di diritti

reali *sui generis* gravanti su terre altrui e dal tratto proprio, siccome caratterizzati dall'inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla dimensione "erga omnes" delle tutele; la connotazione peculiare consiste nel realizzare un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona *uti civis*, ossia quale membro di un ampio gruppo di soggetti e non come singolo individuo.

La natura giuridica dei secondi è condizionata dal caratterizzarsi come beni di c.d. proprietà collettiva, la cui disciplina – così come condensata, principalmente, nella stessa legge fondamentale l. n. 1766 del 1927, artt. 9, 11, 12, 13, 21 e 29 (la cui regolamentazione è stata conservata e rafforzata dagli interventi normativi sopravvenuti) – è, nella sua essenza, equiparabile a quella dei beni demaniali, per quanto si desume dal loro regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga solo mediante un'apposita "sdemanializzazione".

Quindi, i diritti civili *in re aliena* consentono l'esercizio del diritto di trarre alcune utilità (pascolo, legnatico, fungatico, caccia, pesca, acquatico, cava dei sassi, semina) da un fondo altrui; invece, il c.d. demanio civico (qualificato anche dominio collettivo o demanio universale o comunale) consiste nel godimento di terre proprie della collettività (*in re propria*).

Gli usi che gravano sui terreni dei privati sono destinati alla liquidazione ossia alla soppressione mediante apporcionamiento dei terreni stessi e assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponente della collettività titolare dell'uso civico.

Solo a questi – secondo la giurisprudenza di legittimità – è destinato l'onere di denuncia di cui alla l. n. 1766 del 1927, art. 3 nonché lo speciale procedimento di liquidazione e solo su tali fondi va sostenuto che, in caso di espropriazione per causa di pubblica utilità, i diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione (come chiarito con la fondamentale sentenza delle SU n. 1671 del 1973, su cui si ritornerà, in modo più approfondito, in seguito).

Agli usi civili *in re propria* si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni da parte dei privati al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge.

Il regime di inalienabilità e indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali comporta, peraltro, che l'inalienabilità permanga, fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste (ora della Regione) che ne autorizza l'"alienazione" (o la sottrazione, peraltro non definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale (e nel quale soltanto) può ravvisarsi un atto di sdemanializ-

zazione (L. n. 1766 del 1927, art. 12 e artt. 39 e 41 del regolamento approvato con R.D. n. 332 del 1928).

Il quadro normativo degli usi civici collettivi è stato innovato, integrato e specificato con ulteriori successivi interventi normativi, che hanno corroborato – come già messo in evidenza – la loro già stringente e peculiare disciplina giuridica.

In questa direzione – soprattutto nell'ottica di valorizzarne la tutela ambientale e paesaggistica – è intervenuta la L. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge "Galasso") che, come già evidenziato, ha assoggettato al vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». Anche la legge quadro sulle "aree protette" – la L. 6 dicembre 1991, n. 394 – ha, come già rimarcato, previsto la generale conservazione e valorizzazione dei beni gravati da uso civico eventualmente presenti nel territorio sul quale si estende il parco.

Un importante rilievo, inoltre, va conferito al d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali) e, in ultimo, della l. n. 168/2017 (Norme in materia di domini collettivi).

Difatti, mentre l'art. 142 del Codice dei beni culturali prevede che «sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: [...] h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», la l. n. 168 del 2017, art. 3, comma 1, recita: «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici». Dello stesso art. 3, il comma 3 di quest'ultima legge, poi, sancisce che: «Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale», laddove – si noti – l'uso del verbo "resta" va ritenuto manifestazione consapevole di quanto già previsto dalla legge del 1927 e l'aggiunta specificativa della «perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» è sintomatica di una connotazione di "intangibilità di tali beni" nella loro funzione e nella finalità che perseguono, da cui – ad avviso dei predomanti orientamenti dottrinali – scaturirebbe la loro inassoggettabilità alla procedura "incondizionata" di espropriazione per pubblica utilità, da intendersi, perciò, attuabile solo previa "sdemanializzazione" o "sclassificazione" da parte della competente autorità.

In altri termini, all'indisponibilità dei diritti di uso civico fa riscontro il regime di intangibilità, che quei diritti caratterizza, preservandoli, in via generale, da ogni negativa interferenza, suscettibile di provenire dall'esterno (regime, questo, che deve ritenersi avvalorato anche dalla previsione generale di cui al D.P.R. n. 327 del 2001, art. 4, comma 1, recante il T.U. delle disposizioni legislative e regolamenta-

ri in materia di espropriazione per pubblica utilità, secondo cui «I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione»).

È particolarmente rilevante osservare come – a seguito delle ultime pronunce della Corte costituzionale (le sentenze n. 71/2020 e n. 236/2022), dichiarative dell’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni normative regionali invasive della competenza statale (come prevista dall’art. 117 Cost., comma 2, lett. s)), in quanto determinanti una non consentita compressione della proprietà collettiva – sia stata ancor più esaltata la nuova dimensione, in un’ottica costituzionale, che hanno assunto gli usi civici *in re propria*, a seguito dell’ultimo intervento legislativo di cui alla citata l. n. 168 del 2017 (alla quale, con il recente D.L. 31 maggio 2021, n. 77, art. 63-*bis* conv. dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, sono stati aggiunti, nell’art. 3, i nuovi commi 8-*bis*, *ter* e *quater*), per effetto della quale la salvaguardia del regime dei beni di uso civico collettivo deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale, con la conseguenza che i domini collettivi, da qualificarsi come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie e riferiti a una collettività di membri, che traggono normalmente utilità dal fondo», vanno riconosciuti come un istituto costituente attuazione anche degli artt. 2 e 9 Cost., art. 42 Cost., comma 2, e art. 43 Cost.

8. La risoluzione della questione di massima di particolare importanza alla luce del pregresso stato giurisprudenziale e dell’evoluzione normativa nella materia degli usi civici. È arrivato il momento di pervenire alla conclusione risolutiva della questione di massima di particolare importanza prospettata con i ricorsi sull’ammissibilità o meno dell’espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, ovvero prescindendo da una loro preventiva (siccome da considerarsi non necessaria) sdemanializzazione oppure irrealizzabile senza un precedente provvedimento espresso di sdemanializzazione. Queste Sezioni unite propendono – così come la prevalente dottrina e la precedente giurisprudenza di questa Corte, quasi del tutto univoca – per la tesi negativa: se l’espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile «poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione» se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), per cui occorre un’espressa norma di legge per consentirne l’espropriazione per pubblica utilità, lo stesso principio deve essere estendibile – a maggior ragione – al demanio pubblico (dello Stato e degli enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall’autorità competente.

Questa impostazione è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo una volta che – propria o impropria che sia la loro qualificazione di beni demaniali (ai quali, tuttavia, sono certamente assimilabili) – essa implica un regime di loro indisponibilità.

La stessa Corte costituzionale – con due sentenze più risalenti ma più chiare e univoche di quelle più recenti – ha sostenuto che tutta la materia degli usi civici dei beni di proprietà collettiva rientra nell’ambito del diritto pubblico (sentenza n. 67 del 1957) e che la natura di tali beni (equiparabile a quella dei beni demaniali) non consente di sottoporli a espropriazione per pubblica utilità potendo questa effettuarsi solo per la proprietà privata terriera (sentenza n. 78 del 1961).

Anche il Consiglio di Stato, nei vari pareri espressi, ha messo in evidenza che, più che un’astratta inespropriabilità, deve affermarsi che i citati beni di uso civico, come per i beni indisponibili in genere, la 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»; tale atto può avere come motivo di pubblico interesse l’esecuzione di un’opera pubblica, ma nel suo oggetto deve sempre contenere un provvedimento diretto alla sclassificazione dei beni.

Ma soprattutto questa Corte – nella stessa composizione a Sezioni unite (ancorché pronunciandosi in tema di giurisdizione) – già nel 1973, con la dirimente sentenza n. 1671 (in precedenza più volte richiamata), aveva, affrontando la controversa questione in modo frontale, condiviso la su esposta soluzione affermando, in modo inequivoco, il seguente complessivo principio di diritto: «Qualora i beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l’uso civico, vengano espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione prevista dalla legislazione in materia (L. 16 giugno 1927, n. 1766 e R.D. 26 febbraio 1928, n. 332) le ragioni derivanti dai diritti di uso civico si trasferiscono sulla indennità di espropriazione. Se, invece, l’uso civico si esercita su beni appartenenti alla collettività (terre possedute dai comuni, frazioni di comune, comunanze, partecipanze, università e altre associazioni agrarie), il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati – e che permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all’eventuale affrancazione, e per quelli conservati a uso civico fino al decreto del ministro dell’agricoltura che ne autorizza l’alienazione – comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa “sdemanializzazione”. Poiché l’atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione – in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione – anche se il terreno oggetto d’indagine, ai fini della sua appartenenza o meno alla col-

lettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene». Nell'ampia motivazione svolta (poggiante su un'adeguata impostazione logico-sistematica del quadro normativo e giurisprudenziale in materia), che poi costituì la premessa necessaria per adottare la soluzione attinente alla questione di giurisdizione di cui le Sezioni unite erano state investite, si osservò, in primo luogo, che non può ritenersi equivalente a un provvedimento di sdemanializzazione di beni civici (di dominio collettivo) la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera in vista della quale viene, poi, dato seguito all'espropriazione dei terreni gravati da siffatti usi civici. Si aggiunse, poi, che, a voler prescindere dalla considerazione che il provvedimento di "sdemanializzazione" – ravvisabile nell'autorizzazione (ad alienare i terreni o sottrarli alla destinazione civica in atto) da parte (allora) del Ministro per l'Agricoltura e Foreste di cui alla l. n. 1766 del 1927, art. 12 – non ammette equipollenti, sta di fatto che un equipollente non potrebbe rinvenirsi in un provvedimento emesso da una diversa autorità nell'esercizio di un potere diverso da quello attribuito in materia di usi civici (e non attribuito per la composizione di interessi pubblici eventualmente in contrasto): in un provvedimento, in definitiva, munito di una sua funzione tipica quale provvedimento costituente presupposto dell'espropriazione per causa di pubblica utilità. E lo stesso è da dire per la detta espropriazione, la quale lungi dall'incidere sulla qualità dei beni cui si riferisce nel senso di operarne (se siano civici) la sdemanializzazione, presuppone proprio quest'ultima attività quale condizione per l'insorgenza dello stesso potere espropriativo.

Pertanto, concludono le Sezioni unite nella sentenza n. 1671 del 1973 in esame, la tesi del ricorrente (in quel caso), secondo cui l'asserita demanialità civica dei terreni sarebbe venuta meno in conseguenza dell'espropriazione per pubblica utilità, poggia evidentemente sull'erroneo presupposto che l'espropriazione determini *ex se* o quanto meno *ipso iure* l'obiettivo sclassificazione del bene civico (una sdemanializzazione, cioè, per equipollente o di diritto), con la conseguente conversione in diritto all'indennità, al pari di qualsiasi proprietà privata, dell'uso civico delle popolazioni su terre proprie.

Tale soluzione – ad avviso di queste Sezioni unite – è da confermare e la sua condivisibilità risulta avvalorata da tutte le pregresse considerazioni, anche in relazione ai menzionati sopravvenuti interventi normativi.

Del resto, l'unica vera pronuncia contraria successiva – la sentenza n. 9986 del 2007 della II Sezione civile – è sostanzialmente apodittica, ponendo riferimento, a fronte di un motivo, rigettato, ampiamente approfondito e sviluppa-

to (basato sull'univoco quadro giurisprudenziale precedente), a un'asserita interpretazione sistematica – avallata dalla sentenza n. 391/1989 della Corte costituzionale – conducente alla conclusione che «diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità», con la loro conseguente assoggettabilità a quest'ultima procedura. Conclusione, invero, adottata senza confrontarsi con la pregressa giurisprudenza di legittimità, ivi inclusa la citata sentenza delle Sezioni unite n. 1671/1973, e obliterando anche la pressoché univoca giurisprudenza costituzionale, pur essa contraria alla tesi dell'espropriabilità per pubblica utilità dei beni collettivi gravati da usi civici (oltre alla pronuncia della Corte costituzionale n. 156/1995, si ricordano le ulteriori, precedenti, decisioni recanti i nn. 78/1961, 18/1965, 99/1969 e 93/1970), come desumibile – per quanto prima posto in risalto – anche da quella successiva e più recente.

Ciò che, peraltro, è avvenuto anche con la giurisprudenza di questa Corte.

Così, ad esempio, la sentenza della II Sezione n. 17595 del 2020, nell'escludere la sussistenza di un rapporto di specialità tra il R.D. n. 1755 del 1933 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e la l. n. 1766 del 1927, afferma che «la comparazione tra i contrapposti interessi oggetto di tutela, al fine di stabilire la prevalenza degli uni rispetto agli altri, è compito del legislatore e nel R.D. n. 1775 del 1933 non vi è alcuna norma che possa essere interpretata nel senso indicato dalla ricorrente. Laddove, invece, il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente: basti pensare, a solo titolo esemplificativo e con riferimento all'espropriazione per pubblica utilità, alla L. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 12, comma 2, il quale ha previsto 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 alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 7 e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione».

Rileva, inoltre, anche la precedente sentenza della III Sezione n. 19792 del 2011, la quale ha affermato che «un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila a un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta, che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubbli-

co interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela dell'interesse del singolo creditore, e dovendo perciò recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; siffatto divieto comporta, pertanto, la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento».

Occorre evidenziare che il predetto principio, che è stato affermato in relazione al processo esecutivo non in rilievo in questa sede, muove da principi e rilevanti considerazioni generali in tema di beni gravati da usi civici, comunque importanti e asseverativi del peculiare regime giuridico al quale sono sottoposti gli usi civici collettivi. La sentenza, infatti, dopo aver ricostruito storicamente l'origine degli usi civici, analizza gli interventi normativi che si sono avvicendati nel tempo incidendo sulla loro originaria funzione. Si afferma, quindi, che la persistente vitalità dell'istituto – nonostante fin dal 1927 se ne fosse prevista appunto la “liquidazione” – poggia ora su di una sua tendenziale mutazione funzionale, essendo, cioè, riconosciuta all'uso civico una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile – anche se non soprattutto – alla conservazione del bene ambiente e, oltretutto, per ciò stesso non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati.

Sicché, si osserva ulteriormente nella sentenza in discorso, «tale mutamento di funzione non rileva, in questa sede, dinanzi alla chiarezza della legislazione nazionale e regionale tuttora in vigore, la quale continua a disciplinare l'istituto coi suoi caratteri originari, salvo a prevedere forme sempre più agili di superamento del rigoroso regime di gestione e di circolazione».

Muovendo da quanto innanzi, la stessa sentenza evidenzia come la giurisprudenza di legittimità riconduca i beni gravati da uso civico a quelli demaniali, alla luce delle caratteristiche che li accomunano, prima fra tutte l'inalienabilità.

9. Conclusioni.

Poiché i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili a quelli demaniali (costituendone – secondo alcuni indirizzi – una particolare categoria), l'approdo ermeneutico, in relazione al loro regime giuridico sul punto, non può essere che lo stesso, nel senso che l'esperimento della procedura espropriativa per pubblica utilità, affinché possa essere ritenuta legittima, deve essere proceduta dalla preventiva “sdemanializzazione” di siffatti tipi di beni.

Pertanto la «sdemanializzazione degli usi civici collettivi» non può verificarsi – “mediatamente” – direttamente con l'esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità e ciò anche in virtù della ragione di fondo che, a fronte della garanzia della quale godono gli interessi primari della persona (anche nella forma della soggettività collettiva, propriamente tutelata dalla disciplina degli usi civici *in re propria*), nessuno spazio può considerarsi aperto a valutazioni discrezionali di autorità amministrative o, comunque, esercenti attività di corrispondente natura, potendo e dovendo esse operare nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge; il che induce a configurare i relativi provvedimenti come atti vincolati, ovvero adottabili con mera efficacia esecutiva, in virtù della funzione peculiarmente assolta.

La “sdemanializzazione” deve, quindi, realizzarsi tramite le procedure e sulla base dei criteri individuati dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici e non attraverso una mera comparazione di interessi pubblici connessi all'utilizzazione del bene attuata dall'autorità espropriante secondo le regole del diritto amministrativo comune.

Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la disciplina e la finalità stessa degli usi civici.

In definitiva, con riferimento alla questione di massima di particolare importanza sottoposta al vaglio di queste Sezioni unite, va affermato il principio in virtù del quale i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo e il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione.

Ne consegue che, difettando pacificamente nella controversia a cui si riferiscono i ricorsi dell'Enel Produzione S.p.A. e dell'E-distribuzione S.p.A. l'adozione di un provvedimento di sdemanializzazione, devono essere respinti il secondo motivo proposto dalla ricorrente Enel Produzione S.p.A. e il terzo motivo dell'altra ricorrente E-distribuzione S.p.A., che involgono specificamente la questione di massima di particolare importanza risolta con la presente sentenza.

L'esame degli altri motivi di ambedue i ricorsi viene rimessa alla Seconda Sezione civile, che provvederà a regolare anche le spese di questa parte del giudizio trattata e definita da queste Sezioni unite.

[...]

Indice dei nomi

- Acemoğlu, Daron 58 n.
Acerbo, Giacomo 105
Adams, William 62 n., 63 n.
Adger, Neil 62 n.
Afan de Rivera, Carlo 169 n.
Agrifoglio, Giangabriele 106 n., 191 n., 194 n., 201 n., 218 n.
Agnoletti, Mauro 50 n.
Ainis, Michele 109 n.
Albanese, Rocco Alessio 107 n., 193 n.
Albisinni, Ferdinando 217 n.
Ale Ebrahim Dehkordi, Molood 57 n.
Alfani, Guido 51 n.
Alighieri, Dante 104
Alpa, Guido 24, 24 n.
Alvazzi del Frate, Paolo 166 n., 168 n., 169 n., 170 n.
Alvisi, Chiara 43 n., 106 n.
Anderson, Jon 62 n.
Andriopoulou, Athanasia 113 n.
Antonelli, Gian Marco 199 n.
Antonelli, Vincenzo 147 n.
Antonioni, Marco Luigi 184 n.
Antuono, Giuseppe 79 n.
Arena, Gregorio 176 n.
Arnaud, André Jean 168 n.
Astone, Francesco 172 n.
Astuti, Guido 18
- Baccari, Maria Pia 173 n.
Bacon, Peter 62 n.
Barbacetto, Stefano 52 n.
Barone, Giuseppe 103 n.
Bart, Jean 168 n.
Bartolini, Antonio 108 n.
Battelli, Ettore 32 n., 199 n.
Béaur, Gérard 59 n.
Beccaria, Cesare 24
Behrens III, William 69 n.
Belli, Gemma 104 n.
Bellomo, Mariangela 92 n.
Belotti, Francesca 32 n.
Berlusconi, Silvio 31
Bernardi, Michela 182 n.
Bertani, Agostino 26
Bertani, Davide 29 n.
- Bertarelli, Luigi Vittorio 104 n.
Bertolino, Alberto 163 n.
Bessone, Mario 24, 24 n.
Bifulco, Raffaele 108 n.
Birocchi, Italo 28 n.
Bizzarri, Ermanno 82 n.
Bocchini, Fernando 116 n.
Bolla, Giangastone 23 n., 24 n., 25 n., 49 n., 106 n., 147 n., 175 n., 182 n.
Bolognese, Elenio 113 n.
Bona, Carlo 23 n., 106 n., 118 n., 120 n., 137 n.
Bonan, Giacomo 58 n.
Bonfante, Pietro 26, 165 n.
Bonini, Roberto 163 n.
Boscolo, Emanuele 106 n.
Botta, Leonardo 86 n.
Botta, Stefano 84 n.
Boulding, Kenneth Ewart 69, 69 n.
Boyle, Alan 184 n.
Branca, Giacomo 123 n.
Branca, Giuseppe 23 n., 24, 24 n., 108 n., 123 n., 137 n.
Branca, Marzio 107 n.
Bravo, Giangiacomo 57 n., 59 n.
Breen, Charles 58 n., 66 n., 67 n., 68 n.
Brockington, Dan 62 n., 63 n., 67 n.
Bromley, Daniel 72 n.
Brown, Katrina 62 n.
Bruni, Luigino 32 n.
Bugge, Hans Christian 184 n.
Bulgarelli Lucaks, Alessandra 51 n., 58 n., 59 n., 60 n., 64 n., 67 n., 68 n.
Buoso, Elena 111 n., 142 n.
- Cacciavillani, Ivone 217 n., 218 n.
Cagnazzo, Alessandra 136 n.
Calabresi, Guido 32 n.
Calabrò, Marco 42 n., 43 n., 113 n., 116 n., 117 n., 214 n.
Calasso, Francesco 165 n.
Calisi, Daniele 84 n.
Calisse, Carlo 170 n.
Campolo, Maurizio 106 n.
Candelise, Chiara 182 n.
Capalbo, Francesco 186 n.
Capograssi, Giuseppe 164 n.

- Cappellini, Paolo 165 n.
 Caracciolo, Alberto 50 n.
 Carapellucci, Andrea 219 n.
 Carestiato, Nadia 70 n.
 Cariola, Agatino 113 n.
 Carletti, Franco 61 n.
 Carlo I d'Angiò (re di Sicilia) 36
 Carlo II d'Angiò (re di Sicilia) 160 n.
 Carlo V d'Asburgo (Sacro Romano Imperatore Germanico e arciduca d'Austria) 160 n.
 Carmignani, Sonia 42 n.
 Carosi, Aldo 171 n., 172 n.
 Cartei, Gian Franco 170 n.
 Casini, Lorenzo 107 n., 108 n.
 Cassandro, Giovanni Italo 51 n., 52 n., 169 n.
 Cassese, Leopoldo 64 n., 187 n.
 Castaldo, André 168 n., 169 n.
 Castelli, Luca 113 n.
 Cattaneo, Carlo 25, 26
 Cazzetta, Giovanni 164 n.
 Chevet, Jean-Michel 59 n.
 Cecchetti, Marcello 42 n., 108 n.
 Celotto, Alfonso 108 n.
 Cenini, Marta Silvia 112 n.
 Cerrina Feroni, Ginevra 113 n.
 Cerulli Irelli, Vincenzo 20 n., 23 n., 27 n., 28 e n., 32, 37, 44, 106 n., 107 n., 109 n., 117 n., 134 n., 152 n., 164 n., 165 n., 174 n., 179 n., 190 n., 223
 Cervale, Maria Cristina 29 n., 43 n., 111 n., 118 n., 193 n.
 Cervati, Guido 24, 158 n., 172 e n., 190 n.
 Chardeaux, Marie-Alice 174 n.
 Chomsky, Noam 32 n.
 Ciaffi, Daniela 176 n.
 Cianci, Maria Grazia 84 n.
 Ciccarello, Sebastiano 167 n.
 Cicero, Cristiano 163 n.
 Cicu, Antonio 23 n., 28, 28 n., 163 n., 165 n., 190 n.
 Cinanni, Paolo 206 n.
 Cipollotti, Giovanni Battista 125 n.
 Colle, Nicola 109 n., 132 n., 144 n., 155 n.
 Colombini, Giovanna 186 n.
 Comazzetto, Giovanni 114 n.
 Comito, Angelo 32 n.
 Corona, Gabriella 50 n., 51 n., 55 n., 56 n., 59 n., 68 n.
 Cortese, Barbara 32 n.
 Cortese, Ennio 28 n., 106 n., 164 n., 170 n.
 Costa, Pietro 24
 Costato, Luigi 50 n., 217 n.
 Cosulich, Matteo 170 n., 172 n.
 Croce, Benedetto 104, 105 e n.
 Crosetti, Alessandro 106 n., 170 n.
 Cupo, Paolo 69 n.
 Curis, Giovanni 171 n.
 Cusa, Emanuele 182 n.
 D'Agostino, Angela 88, 92 n.
 D'Agostino, Pierpaolo 78, 83 n.
 Dagostino, Raffaella 113 n.
 D'Agostino, Salvatore 94 n.
 Dalbosco, Maria Cristina 165 n.
 Daly, Herman 58 n.
 Damasio, Antonio 33 n.
 Dani, Alessandro 173 n.
 Da Penna, Luca 169 n.
 D'Arrigo, Valentina 32 n.
 D'Auria, Gaetano 187 n.
 De Biase, Claudia 42 n., 214 n.
 de Certeau, Michel 50 n.
 de Cesaris, Ada Lucia 106 n., 185 n.
 Deffenu, Andrea 112 n.
 De Filpo, Monica 84 n.
 De Giorgi Cezzi, Gabriella 184 n.
 Dell'Anno, Paolo 184 n.
 de Leonardis, Francesco 42 n.
 Deliperi, Stefano 206 n.
 De Luca, Giovanni Battista, cardinale 169 n.
 De Lucia, Luca 41 n., 111 n., 123 n., 124 n., 218 n.
 de Moor, Tine 57, 57 n., 58 n., 59 n., 64 n., 67 n., 68 n.
 Denes, Gianfranco 33 n.
 De Nictolis, Elena 182 n.
 De Nova, Giorgio 24, 24 n.
 De Paolis, Maurizio 106 n.
 de Vita, Luciano 106 n.
 Di Fiore, Laura 50 n.
 di Genio, Giuseppe 106 n., 111 n., 133 n., 136 n., 147 n., 170 n., 171 n., 172 n., 194 n.
 Di Gregorio, Monica 58 n.
 Di Maria, Roberto 114 n.
 Di Porto, Fabiana 34 n.
 Di Salvo, Edoardo 107 n., 136 n.
 D'Isernia, Andrea 169 n.
 Donato, Valerio 163 n.
 Dugato, Marco 108 n.
 Dyson, Jane 62 n., 63 n., 67 n.
 Edmunds, David 62 n.
 Fanti, Vera 28 n.
 Fantini, Stefano 108 n.
 Farjam, Mike 57 n., 59 n.
 Favilli, Chiara 182 n., 189 n.
 Federico, Pietro 106 n., 154 n.
 Federico II di Svevia (imperatore) 96
 Ferdinando I (Ferrante) d'Aragona (re di Napoli) 160 n.
 Ferracuti, Jacopo 107 n.
 Ferrari, Erminio 28 n.
 Ferri, Giordano 164 n., 166 n., 168 n., 169 n., 170 n.
 Ferri, Giovanni Battista 164 n.
 Ferroni, Maria Vittoria 31 n., 187 n.
 Filomusi Guelfi, Francesco 164 n.
 Finzi, Enrico 166 n.
 Fioravanti, Maurizio 163 n.
 Fistola, Romano 80 n.
 Flore, Giuseppe 36 n., 37 n., 106 n.
 Fois, Paolo 184 n.
 Forsman, Anders 57 n., 59 n.
 Forte, Fabiana 69 n.
 Fortunato, Giustino 26

- Fracanzani, Marcello Maria 33 n.
 Fracchia, Fabrizio 42 n., 172 n., 182 n., 184 n.
 Franchetti, Leopoldo 55 n., 56 n.
 Franco, Rosario 166 n., 167 n.
 Freestone, David 184 n.
 Fregni, Euride 52 n.
 Frosini, Tommaso Edoardo 113 n.
 Fulciniti, Luciana 106 n., 112 n., 134 n., 190 n.
 Fustel de Coulanges, Numa Denis 27
- Galasso, Giuseppe 18, 42 n., 51 n., 105, 115, 116, 118, 131, 135, 138, 142 n., 146, 149, 160, 170, 191 n., 193 n., 227
 Galderisi, Adriana 75 n.
 Galgano, Francesco 23 n., 24 n.
 Gallo, Franco 113 n.
 Galluccio, Floriana 57 n.
 Gambaro, Antonio 165 n.
 Gambi, Lucio 57
 Gambino, Silvio 114 n.
 Garaud, Marcel 168 n.
 Gatto, Paola 207 n.
 Gaz, Enrico 136 n., 217 n., 218 n.
 Gemma, Andrea 32 n.
 Georgescu-Roegen, Nicholas 69, 69 n.
 Gerbo, Francesco 107 n., 111 n., 129 n., 133 n., 194 n.
 Germanò, Alberto 106 n., 107 n., 109 n., 111 n., 112 n., 136 n., 137 n., 140 n., 169 n., 190 n., 193 n., 216 n., 217 n., 218 n., 219 n., 232
 Ghorbani, Amineh 57 n.
 Giampaolino, Anna Maria 107 n., 192 n., 232
 Giani, Loredana 182 n.
 Giannini, Massimo Severo 32 n., 34, 108 n., 174
 Gioacchino Napoleone Murat (re delle Due Sicilie) 36
 Giordano, Andrea 184 n., 187 n.
 Girard, Charles 176 n.
 Giulietti, Walter 29 n., 171 n.
 Giustiniani, Lorenzo 52 n., 56 n.
 González de Molina, Manuel 63 n., 67 n.
 Gorassini, Attilio 167 n.
 Gorlani, Mario 114 n.
 Grandi, Martina 173 n.
 Grendi, Edoardo 55 n.
 Grossi, Paolo 10, 18, 18 n., 23, 23 n., 24, 24 n., 25, 25 n., 26, 26 n., 27, 27 n., 28, 29, 41 n., 29, 29 n., 61, 61 n., 70, 103, 106 n., 109 n., 163 n., 165 n., 166 n., 168 n., 171 n., 172 n., 173 n., 177 n., 182 n., 190 n., 226
 Gualdani, Annalisa 108 n.
 Gullo, Fausto 92
- Halpérin, Jean-Louis 168 n.
 Hardin, Garrett James 18 n., 58, 58 n., 175, 175 n., 176
 Hirsch, Jean-Pierre 168 n.
 Hofmann, Hasso 33 n.
 Hohfeld, Wesley Newcomb 173, 173 n.
- Iacoboni, Marco 33 n.
 Iacopino, Annarita 182 n.
 Iacovone, Giovanna 182 n.
 Iaione, Fernando Christian 182 n.
- Ianneci, Dario 92 n., 96 n.
 Iriarte-Goñi, Iñaki 60 n.
 Irti, Natalino 24, 24 n.
- Jannarelli, Antonio 109 n., 111 n., 200 n.
 Jemolo, Arturo Carlo 166 n.
 Jhering, Rudolf von 165 n.
 Jonas, Hans 189 n.
- Kaiser, Joseph Heinrich 33 n.
 Kerry Turner, Robert 71 n.
- Laborda-Pemán, Miguel 59 n., 68 n.
 Lamberti, Cesare 108 n.
 Lana Berasain, José Miguel 58 n.
 Lardino, Salvatore 49 n.
 Lauri, Giuseppe 114 n.
 Lauria, Francesco 165 n., 170 n.
 Lazzara, Paolo 43 n., 132 n., 204 n.
 Le Goff, Alice 176 n.
 Le Goff, Jacques 165 n.
 Leuzzi, Alessandra 199 n.
 Lévy, Jean-Philippe 168 n., 169 n.
 Liberati, Gianfranco 56 n.
 Lodolini, Elio 108 n.
 Lollo, Andrea 114 n.
 Lorizio, Maria Athena 18 n., 23 n., 41 n., 42 n., 106 n., 135 n., 152 n., 190 n., 191 n.
 Losco, Salvatore 214 n.
 Louvin, Roberto 70, 70 n.
 Lucarelli, Alberto 173 n., 174, 174 n.
 Luciani, Massimo 114 n.
 Ludovici, Rodolfo 136 n.
 Luigi Filippo d'Orléans (re di Francia) 26
 Lumetti, Maria Vittoria 187 n.
 Luther, Jörg 108 n.
- Maddalena, Paolo 166 n., 173 n.
 Magri, Geo 109 n.
 Maine, Henry James Sumner 26
 Malfitano, Alberto 104 n.
 Manfredi, Giuseppe 107 n.
 Manganaro, Francesco 172 n.
 Mangiameli, Stelio 114 n.
 Mangone, Fabio 18 n., 41 n., 51 n., 104 n., 105 n., 131 n., 194 n., 223
 Manna, Giovanni 55, 55 n.
 Marcos Martín, Alberto 52 n.
 Marella, Maria Rosaria 173 n.
 Mari, Chiara 182 n.
 Mari, Giuseppina 18 n., 41 n., 42 n., 43 n., 51 n., 97, 98, 98 n., 131 n., 144 n., 159 n., 191 n., 194 n., 214 n.
 Marinelli, Fabrizio 23 n., 24 n., 26 n., 28 n., 29 n., 36 n., 41 n., 51 n., 70, 106 n., 107 n., 111 n., 112 n., 163 n., 164 n., 165 n., 166 n., 167, 167 n., 168 n., 169 n., 170 n., 174 n., 175, 175 n., 176 n., 177 n., 179 n., 190 n., 192 n., 193 n., 194 n., 216 n., 231
 Marini, Francesco Saverio 108 n.
 Marseglia, Luca Pasquale 82 n.
 Martello, Consuelo 217 n., 218 n.

- Marzaro, Patrizia 122 n.
 Marzuoli, Carlo 170 n.
 Masaracchia, Antonio 45 n., 116 n.
 Mascaro, Girolamo 64
 Maseroli, Renzo 84 n.
 Massafra, Angelo 49 n., 56 n.
 Massaro, Antonella 32 n.
 Mattei, Ugo 32 n., 173 n., 199 n.
 Mattone, Antonello 28 n.
 Mazzoli, Marco 106 n.
 Mazzuca, Marcello 112 n.
 McCarthy, Nancy 58 n.
 McDonald, Giangiorgio 199 n.
 McLuhan, Marshall Herbert 34
 Meadows, Dennis Lynn 69 n.
 Meadows, Donella Hager 69 n.
 Meinzen-Dick, Ruth 58 n.
 Meriggi, Marco 50 n.
 Merusi, Fabio 108 n., 175 n.
 Messineo, Francesco 23 n., 28, 28 n., 106 n., 163 n., 165 n., 190 n.
 Mezzetti, Luca 113 n.
 Micciché, Calogero 45 n., 199 n.
 Miccù, Roberto 182 n.
 Miceli, Armanda Ilaria 43 n.
 Michieli, Maurizio 125 n., 150 n.
 Miletto, Marco Nicola 28 n.
 Molinari, Matteo 84 n.
 Momigliano, Arnaldo 27, 27 n.
 Monci, Domenico 107 n.
 Monteduro, Massimo 42 n., 185 n.
 Monticelli, Stefano 183 n.
 Montini, Massimiliano 184 n., 185 n.
 Morbidelli, Giuseppe 108 n.
 Morelli, Alessandro 174 n.
 Moreschini, Ivano 132 n.
 Morisi, Massimo 115 n.
 Moro, Aldo Romeo Luigi 24
 Moroni, Lorenzo 113 n.
 Mosimane, Alfons 58 n., 66 n., 67 n., 68 n.
 Mussolini, Benito Amilcare Andrea 20
- Neppi Modona, Guido 108 n.
 Nervi, Pietro 70, 70 n., 72, 72 n., 106 n., 109 n., 112 n., 113 n., 136 n., 182 n., 193 n.
 Nespor, Stefano 106 n., 185 n.
 Nitti, Francesco Saverio 104
 Nkhata, Bimo 58 n., 66 n., 67 n., 68 n.
 Nunziata, Massimo 118 n., 119 n., 195 n., 196 n.
- Olivetti, Marco 108 n.
 Ortigas Santos, Antonio 63 n.
 Ostrom, Elinor 18 n., 49 n., 55, 58 n., 64, 64 n., 67, 67 n., 68, 68 n., 72, 72 n., 175, 175 n., 176, 220, 220 n.
- Pace, Delio 106 n.
 Page Fiske, Alan 32 n.
 Pagliari, Giorgio 29 n., 41 n., 44 n., 118 n., 193 n., 216 n.
 Palatiello, Antonio 106 n.
 Palermo, Gianfranco 170 n.
- Pane, Andrea 93 n.
 Parente, Ferdinando 42 n.
 Parpagliolo, Luigi 104 n.
 Passalacqua, Michela 32 n.
 Passaniti, Paolo 50, 50 n.
 Patault, Anne-Marie 168 n.
 Pearce, David William 71 n.
 Pecori, Rocco 49 n., 52, 52 n., 55, 55 n.
 Pepe, Massimiliano 86 n.
 Pepe, Vincenzo 182 n.
 Pérez Picazo, Maria Teresa 59 n.
 Perlingieri, Pietro 24, 24 n., 165 n., 167 n.
 Perone Pacifico, Carlo 123 n.
 Petrillo, Pier Luigi 113 n.
 Petronio, Ugo 23 n., 106 n., 107 n., 136 n., 137 n., 152 n., 163 n., 170 n., 190 n.
 Pica, Leonardo 131 n., 223
 Pichetto Fratin, Gilberto 180
 Picozza, Eugenio 32 n., 33 n., 34 n., 184 n., 187 n.
 Pirruccio, Paolo 136 n.
 Piselli, Riccardo 182 n.
 Poggi, Annamaria 113 n.
 Politi, Fabrizio 23 n., 24 n., 26 n., 29 n., 107 n., 110 n., 11 n., 112 n., 179 n., 190 n.
 Popek, Joachim 58 n.
 Porraro, Domenico 43 n.
 Prak, Maarten 58 n.
 Predieri, Alberto 113 n., 115, 115 n., 170 n.
 Prezioso, Giuseppina 86 n.
 Principato, Luigi 41 n., 43 n., 44 n., 45 n., 107 n., 109 n., 111 n., 112 n., 116 n., 204 n.
 Prodi, Romano 31
 Proudhon, Pierre-Joseph 26
 Pugliatti, Salvatore 23, 23 n., 30, 30 n., 166 n., 167, 167 n.
 Pupolizio, Ivan 167 n.
- Quaini, Massimo 57 n.
 Quarta, Alessandra 173 n.
- Racioppi, Giacomo 51 n.
 Raffaglio, Giovanni 160 n.
 Ragusa, Andrea 104 n.
 Rallo, Andrea 106 n.
 Ranalletti, Oreste 23 n.
 Randers, Jørgen 69 n.
 Rao, Riccardo 51 n., 52 n., 59 n.
 Regnoli, Oreste 26
 Renna, Mauro 185 n., 196 n., 199 n.
 Reviglio, Edoardo 199 n.
 Ricci, Corrado 104
 Ricciardo Calderaro, Michele 114 n.
 Ricoveri, Giovanna 31 n.
 Rinaldi, Francesco 167 n.
 Ristuccia, Cristiano Andrea 175 n.
 Rivosecchi, Guido 186 n.
 Rizzolatti, Giacomo 33 n.
 Robinson, James Alan 58 n.
 Rodotà, Stefano 24, 24 n., 30 n., 31, 163 n., 165 n., 167 n., 168 n., 173, 173 n., 174, 174 n., 199 n., 218

- Rolleri, Floretta 18 n., 41 n., 51 n., 131 n., 194 n.
 Romagno, Giuseppe Werther 107 n., 199 n.
 Romagnosi, Gian Domenico 170 n.
 Romano, Geremia 163 n.
 Romano, Salvatore 24, 37 n.
 Romano, Santi 37 n., 171 n.
 Romano Tassone, Antonio 172 n.
 Romboli, Roberto 107 n., 109 n., 111 n., 112 n.
 Rossi, Giampaolo 184 n.
 Rossi, Sveva 108 n.
 Ruggeri, Antonio 113 n.
 Ruggeri, Lucia 183 n.
 Ruggieri, Gianluca 182 n.
 Ruggiero, Nunzio 105 n.
 Ruotolo, Marco 132 n.
- Sabbatini, Giunio 135 n.
 Sagnac, Philippe 168 n.
 Saitta, Fabio 172 n.
 Salanitro, Ugo 196 n.
 Saleppichi, Guido 107 n., 111 n., 118 n., 141 n., 155 n.
 Salvemini, Biagio 50, 50 n.
 Salvi, Cesare 167 n.
 Santoro Passarelli, Francesco 173, 173 n.
 Sbriccoli, Mario 24
 Scalisi, Vincenzo 30 n., 167 n.
 Schofield, Philipp 59 n.
 Scialoja, Antonio 23 n., 24 n., 25 n., 49 n., 106 n., 137 n., 147 n., 175 n., 182 n.
 Sciullo, Girolamo 107 n., 115 n.
 Scozzafava, Oberdan Tommaso 30 n., 44 n.
 Sereno, Paola 57 n.
 Sessa, Rosa 104 n.
 Seung, Sebastian 33 n.
 Severini, Giuseppe 108 n.
 Sferlazza, Ernesto 85 n.
 Shannon, William 63 n.
 Shaw-Taylor, Leigh 59 n.
 Shim, David 62 n.
 Siclari, Domenico 32 n.
 Simonati, Anna 42 n., 45 n., 106 n., 111 n., 113 n., 144 n., 191 n.
 Sinigaglia, Corrado 53 n.
 Siniscalchi, Antonio 36 n., 37 n., 106 n.
 Sobrino, Giorgio 42 n.
 Solari, Gioele 166 n.
 Sordi, Bernardo 27 n., 28 n.
 Spoto, Giuseppe 41 n.
 Staiano, Sandro 114 n.
 Stella Richter, Paolo 106 n., 107 n., 112 n., 144 n.
 Sterpa, Alessandro 114 n.
 Sturani, Maria Luisa 57 n.
- Tarasco, Antonio Leo 108 n.
 Tarello, Giovanni 27, 27 n., 166 n., 168 n.
 Tenore, Vincenzo 96
 Thoen, Erik 59 n.
 Tittoni, Tommaso 26
 Togna, Massimo 44 n.
 Tomasella, Elisa 123 n., 136 n., 217 n., 218 n.
 Tomasi, Samuele 107 n., 199 n.
 Tomasi di Lampedusa, Giuseppe 216
 Tommasi, Donato 134 n., 165 n.
 Tommasini, Raffaele 167 n., 232
 Tompkins, Emma 62 n.
 Torre, Angelo 50 n.
 Toschei, Stefano 136 n., 154 n.
 Tosco, Carlo 49 n.
 Trifone, Romualdo 23 n., 28, 165 n., 169 n., 190 n.
 Troisi, Bruno 163 n.
 Tucci, Massimo 136 n., 154 n.
- Vacca, Letizia 166 n.
 Valenti, Ghino 26
 Van Bavel, Bas 59 n.
 Van Der Ploeg, Jan Douwe 175 n.
 Vanvitelli, Carlo 9, 64
 van Weeren, René 57 n., 59 n.
 van Zanden, Jan Luiten 58 n.
 Vassberg, David Erland 52 n.
 Vázquez, Iago 59 n., 68 n.
 Venezian, Giacomo 23 n., 26, 26 n., 177 n.
 Venzi, Lorenzo 123 n.
 Verde, Giuseppe 114 n.
 Verneilh-Puyraseau, Jean Joseph de 169 n.
 Vira, Bhaskar 62 n., 63 n., 67 n.
 Vitolo, Luigi Alfonso 201 n.
 Vitucci, Paolo 106 n.
 Voigt, Christina 184 n.
 Volante, Raffaele 29 n., 199 n., 200 n., 216 n.
 Voltaire, François-Marie Arouet (detto) 19
- Waline, Marcel 168, 168 n.
 Warde, Paul 59 n.
 Wesenberg, Gerhard 165 n.
 Wesener, Gunter 165 n.
 Winchester, Angus 59 n., 68 n.
 Winspeare, David 169 n.
 Wollenberg, Eva 62 n.
- Young, Kathy 62 n.
 Yun Casalilla, Bartolome 52 n.
- Zaccagnini, Mario 106 n.
 Zanderigo Rosolo, Giandomenico 217 n., 218 n.
 Zanibelli, Giacomo 53, 58 n., 59 n., 60 n., 63 n., 64 n., 67 n., 68 n.
 Zonetti, Fabio 85 n.
 Zucconi, Giovanni 26

Sulla base del Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale PRIN 2022 PNRR-linea Sud *From Common Goods to Ecological Resources. Environmental Development Prospects for Areas Subject to Civic Use in Campania and Molise*, sviluppato tra l'Università di Napoli Federico II e l'Università della Campania Luigi Vanvitelli, il volume raccoglie gli esiti dell'omonimo convegno (3-4 maggio 2024) realizzato con la Fondazione Castel Capuano presso lo stesso complesso napoletano.

Il dibattito intorno al tema dei territori gravati da Usi Civici, rappresentanti circa un terzo dell'intero suolo italiano, risulta essere attualmente vivo e animato per il ruolo che essi svolgono in ambito storico, ecologico e ambientale. Secondo punti di vista differenti in relazione a ciascuna competenza – figure accademiche dell'architettura, dell'urbanistica e della giurisprudenza, professionisti del settore, cariche della magistratura e tecnici agronomi –, gli autori offrono una panoramica organica sull'argomento dal carattere multidisciplinare, soprattutto in merito alla funzione emergente degli Usi Civici in chiave ambientale ed energetica. Dall'intreccio dei saperi deriva una metodologia di ricerca non univoca ma interdisciplinare, in cui nell'approccio ai temi di indagine si tiene conto della peculiarità dell'argomento, ossia dell'impossibilità della sua definizione in un solo ambito. Pertanto, i metodi propri delle scienze giuridiche ed economiche spesso sono avallati da indagini di tipo bibliografico e archivistico, proprie delle scienze storiche, anche in ambito architettonico, oltre alle prassi di indagine in ambito urbanistico ed ecologico.

Andrea Maglio, architetto, PhD e professore ordinario di Storia dell'architettura presso l'Università di Napoli Federico II, è Direttore del BAP – Centro interdipartimentale di ricerca per i beni architettonici e ambientali e per la progettazione urbana – dello stesso Ateneo. Studioso di storia dell'architettura e storia urbana italiana, tedesca ed europea, soprattutto nei secoli XIX e XX, ha coordinato e partecipato a progetti di ricerca di rilevanza nazionale e internazionale, ed è autore di monografie e saggi critici italiani ed esteri, tra i quali: *La stazione Chiaia a Napoli. Siola e Associati* (2022); *I paesaggi umani*, 1977. *Il Touring Club Italiano e la nozione di paesaggio tra indagine scientifica e divulgazione* (2021); *L'Arcadia è una terra straniera. Gli architetti tedeschi e il mito dell'Italia nell'Ottocento* (2009).

Fabio Mangone, architetto, PhD, vincitore del premio In.Arch “Edoardo Persico” per la critica architettonica, è professore ordinario di Storia dell'architettura presso l'Università di Napoli Federico II, dove coordina il Dottorato di ricerca in Architettura. Studioso di storia dell'arte e dell'architettura in età moderna e contemporanea, di storia urbana, di beni culturali e di storia del paesaggio, tra i suoi temi di ricerca annovera: l'antico in Campania e il suo influsso sul dibattito architettonico tra Settecento e Ottocento, gli Usi Civici e gli studi di storia urbana, la vicenda del Moderno nei paesi scandinavi. Tra le più recenti pubblicazioni: *Palazzi di Napoli. Passeggiata tra le residenze nobiliari dell'Ottocento* (2024); *Paesaggio 1922-2022. Cent'anni dalla legge Croce* (2023); *La scoperta dell'antico in Campania tra Settecento e Ottocento. L'archeologia come fondamento scientifico dell'architettura moderna* (2021).

Elena Manzo, architetto, PhD e professore ordinario di Storia dell'architettura presso l'Università della Campania Luigi Vanvitelli, è qui Presidente del Presidio della Qualità. Vincitrice di borse di studio nazionali e internazionali, è componente del Forum UNESCO “University and Heritage”. Responsabile di progetti di ricerca nazionali e internazionali, ha tra i temi di ricerca le architetture e le città in età moderna e contemporanea; l'architettura termale tra XIX e XX secolo; i viaggiatori e l'antico in età moderna. Tra le più recenti pubblicazioni: *Dal colera asiatico al “Risanamento”. Sanificazioni, bonifiche, sventramenti e pianificazioni urbane nell'Italia umbertina. Il caso di Napoli* (2024); *Le Reali Case de' Matti in Aversa, un lungo percorso per il “Manicomio modello italiano”* (2024); *L'utopia igienista e la città salubre. Infrastrutture e diradamento urbano a Napoli dopo l'epidemia di colera del 1884* (2023).

Leonardo Pica, magistrato ordinario, Presidente del Tribunale delle Imprese di Napoli, Commissario per la liquidazione degli Usi Civici delle Regioni Campania e Molise, Presidente della Corte di Giustizia Tributaria di Cuneo, già docente a contratto presso le Scuole di specializzazione per le professioni legali delle Università di Napoli Federico II, Suor Orsola Benincasa di Napoli e Luigi Vanvitelli di Caserta, è autore di pubblicazioni in materia di diritto processuale civile e di diritto commerciale.

Floretta Rolleri, già Magistrato di Cassazione, già Commissario per gli Usi Civici del Lazio, Umbria e Toscana, Pretore penale a Torino e successivamente sostituto Procuratore Generale, si è occupata di informatica giuridica e di informatizzazione degli uffici giudiziari, in qualità di delegata dalla Corte di Cassazione presso il CED (Centro Elettronico di Documentazione) e poi di Direttore dell'Ufficio Automazione del Ministero della Giustizia. Ha ricoperto le funzioni di Direttore Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) e di Direttore Generale per il c.d. “Ufficio speciale per Napoli”, anche con l'incarico di promuovere una Fondazione per far rinascere la storica sede di Castel Capuano. Presidente del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Castel Capuano, ha curato, insieme a Fabio Mangone e Giuseppina Mari, l'organizzazione del Convegno “Assetti Fondiari Alternativi. Un altro modo di possedere” (2018) e la pubblicazione dei relativi atti.