



22 GENNAIO 2020

La dimensione paesaggistico -
ambientale dell'uso civico. Riflessioni
sulle origini e proiezioni verso una
moderna dimensione della gestione
delle terre di dominio collettivo

di Nicola Colleto

Cultore della materia in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Cagliari

La dimensione paesaggistico - ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo *

di Nicola Colleto

Cultore della materia in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Cagliari

Abstract [It]: Istituto di origine antichissima, l'uso civico costituisce una particolare forma di esercizio collettivo del diritto di proprietà che ha conosciuto una prima organica regolamentazione da parte dell'ordinamento italiano con la legge n. 1766 del 1927, che lo aveva collocato in una dimensione di assoluta precarietà. L'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 e la successiva emanazione della legge Galasso, prima, e del Codice dei beni culturali e del paesaggio, poi, ne hanno ridimensionato la funzione, ed hanno assegnato ad esso un ruolo strumentale alla tutela di interessi paesaggistico – ambientali. La riconduzione dell'istituto nell'orbita della tutela paesaggistica ha avuto ripercussioni, al contempo, sulla competenza delle Regioni a legiferare in materia di domini collettivi, posto che proprio la regolamentazione della materia della tutela ambientale costituisce prerogativa esclusiva dello Stato. Da ciò hanno avuto origine numerose declaratorie di incostituzionalità aventi ad oggetto normative regionali che avevano disciplinato questo istituto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, incidendo anche sui profili rientranti nella competenza normativa statale. Problemi particolarmente insidiosi sul piano della legittimità costituzionale hanno caratterizzato la recente esperienza della Sardegna in materia di usi civici che, a seguito della sentenza del 27 luglio 2018, n. 178, della Corte Costituzionale, è alla ricerca di una soluzione in grado di consentirle di emanare una normativa capace di risolvere le problematiche connesse alle terre civiche, senza incorrere in pronunce di incostituzionalità da parte della Consulta.

Abstract [En]: Institute of very ancient origin, the civic use represents a particular form of collective exercise of property right, that has known a first organic regulation from Italian legal system with the law n. 1766 of 1927, that had placed it in an absolutely precarious dimension. The entry into force of the Constitution in 1948 and the following emanation of “Galasso law”, before, and those of the Code of cultural heritage and landscape, after, have resized its function and have assigned to it an instrumental role of environmental and landscaped interests protection. The renewal of this institute in the orbit of landscaped protection had repercussions, at the same time, on regional competences to regulate in collective domains area, since just the regulation of the environmental protection area represents sole prerogative of the State. Form that have originated lots of declarations of unconstitutionality relating to regional laws that had regulated this institute from the 90's of the last century, impacting even on profiles included in State regulatory competence. Very insidious problems in terms of constitutionality have characterized the recent Sardinian experience in civic uses subject, that, after the sentence of the 27 July 2018, n. 178, by the Constitutional Court, is looking for a solution capable of permit it to enact a regulation able to solve the problems connected to civic lands, without run into unconstitutionality pronounces by the Court.

Sommario: 1. Le origini degli usi civici nell'epoca feudale: una forma di esercizio della proprietà contrapposta al modello dominicale romanistico. 2. La prima regolamentazione dell'istituto nell'ordinamento italiano: la funzione dell'uso civico nella legge n. 1766 del 1927 e nel regolamento n. 332 del 1928. 3. L'entrata in vigore della Costituzione e il nuovo assetto delle competenze tra Stato e Regioni. 4. Costituzione, disciplina paesaggistica ed

* Articolo sottoposto a referaggio.

evoluzione della funzione degli usi civici. **5.** Il nodo della “sclassificazione” degli usi civici: dinamiche e ragioni. **6.** La disciplina dell’uso civico nella legge della Regione Sardegna n. 12 del 1994. **7.** Le recenti sentenze della Corte Costituzionale: il ruolo dello Stato nella disciplina delle terre soggette ad uso civico e i limiti alla potestà legislativa regionale. **8.** L’importanza della storia come fonte del diritto e della partecipazione come principio indefettibile nella gestione delle terre in regime di dominio collettivo all’interno della legge n. 168 del 2017. **9.** Prospettive evolutive della legislazione nazionale e regionale in materia di domini collettivi. La sfida al superamento delle criticità risultanti dalle pronunce della Corte Costituzionale.

1. Le origini degli usi civici nell’epoca feudale: una forma di esercizio della proprietà contrapposta al modello dominicale romanistico

L’istituto dell’uso civico o, più correttamente, del dominio collettivo, configura una situazione di promiscuo godimento in cui più soggetti, accomunati dal fatto di risiedere in un comune contesto territoriale, esercitano su un bene le prerogative derivanti dalla titolarità di un diritto dominicale. Essa si contrappone a quella del diritto di proprietà di origine romanistica, nella quale alla unicità del soggetto titolare del diritto corrispondono l’esclusività e la tendenziale assolutezza dei poteri di godimento e di disposizione della *res*.

Nonostante alcuni Autori facciano risalire le sue origini già all’epoca romana¹, l’istituto che forma oggetto del presente lavoro affonda le proprie radici nel Medioevo.

Quello medievale, infatti, oltre ad essere stato un periodo storico caratterizzato da grande instabilità politica, è noto anche per il fatto di avere determinato un impoverimento ed un progressivo oscuramento delle conquiste precedentemente realizzate a livello di scienza giuridica dai romani, le cui teorizzazioni furono, in larga parte, dimenticate in favore di un approccio più pragmatico e concreto alle problematiche giuridiche del tempo.

Il passaggio dal periodo romanistico a quello medievale si avvertì con particolare evidenza con riferimento alla gestione dei rapporti proprietari. Se, infatti, in epoca romanistica l’istituto della proprietà rappresentava la massima espressione dell’affermazione dell’individualità, attraverso l’attribuzione di prerogative esclusive al soggetto titolare del diritto, una simile connotazione è andata a scolorirsi nel corso del Medioevo. Quanto detto è testimoniato anche dalla distinzione, comune tra gli Autori che si sono interessati alla materia, tra dominio utile e dominio diretto². Questa dicotomia è descrittiva della normale coesistenza, su uno stesso bene, di situazioni dominicali diverse, facenti capo a soggetti distinti, ciascuno dei quali titolare di un differente rapporto con la *res* oggetto del diritto. In particolare, se nel periodo precedente la titolarità del diritto si fondava sul possesso di un formale titolo di legittimazione disciplinato e riconosciuto dall’ordinamento, nel corso del Medioevo venne riconosciuto maggior valore al concreto

¹ Sul punto, F. MARINELLI: *Gli usi civici*, Milano 2013, pp. 9 e ss.

² Sul punto, si veda ancora F. MARINELLI: *Gli usi op. ult. cit.*, p. 17.

rapporto materiale del soggetto con il bene, la cui rilevanza divenne prevalente rispetto a qualsiasi altra forma di legittimazione giuridica. Si trattò, a ben guardare, di un periodo storico che fece delle situazioni di godimento e di titolarità promiscua del diritto di proprietà su un bene una realtà del tutto ordinaria, in controtendenza con l'impostazione monistica delle epoche antecedenti.

E' stato in un clima giuridico di questo tipo che sono state poste le basi per la nascita di quei fenomeni che oggi sono disciplinati e conosciuti dall'ordinamento con l'espressione "domini collettivi".

In particolare, la nascita del dominio collettivo, inteso quale situazione di proprietà condivisa, deve essere fatta più precisamente risalire all'affermazione del fenomeno del Feudo. Quest'ultimo è un istituto con il quale il sovrano del periodo medievale, per garantirsi l'appoggio militare dei signori locali, assegnava ad essi, in beneficio, alcune terre che questi avrebbero potuto amministrare e sfruttare economicamente per le esigenze proprie e della loro corte.

Tuttavia, fatta eccezione per i casi dei terreni disabitati, si trattava di terre occupate e possedute a titolo dominicale da più o meno grandi comunità residenti, le quali, pur mantenendo la titolarità delle terre stesse, venivano assoggettate ai poteri di amministrazione del feudatario. I diritti degli abitanti su questi terreni si caratterizzavano per il fatto di essere esercitati in forma congiunta e di concretizzarsi in particolari forme di sfruttamento della terra, essenziale per il sostentamento della popolazione, e della quale nessuno dei contitolari, pur proprietario effettivo, poteva disporre liberamente.

Molto spesso, tuttavia, accadeva che il feudatario, benchè non fosse il legittimo titolare delle terre a lui assegnate dal sovrano (la cui titolarità continuava, invece, a permanere in capo agli abitanti che in esse risiedevano) principiasse ad esercitare i poteri tipici del *dominus*. Egli dava luogo, in questo modo, ad un fenomeno usurpativo delle prerogative originariamente spettanti alla popolazione.³ Così, quello che originariamente era un diritto dominicale facente capo alla popolazione residente, assumeva le parvenze di un diritto reale su cosa altrui, mentre il *dominium* veniva trasferito in capo al feudatario.

Tale situazione di convivenza dei poteri del feudatario e dei diritti appartenenti alla comunità si protrasse per diversi secoli, senza che le popolazioni che originariamente esercitavano il diritto di proprietà in forma condivisa sui terreni perdessero mai le prerogative di sfruttamento e di utilizzazione sugli stessi.

Soltanto dopo l'unità d'Italia lo Stato cercò di risolvere il problema che queste situazioni di titolarità e di godimento promiscuo avevano creato sul versante gestionale e della circolazione. A seguito dell'emanazione delle leggi abolitive della feudalità⁴, infatti, si assistette ad un ritorno nelle mani dei Comuni delle terre originariamente concesse in beneficio, i quali successivamente procedettero ad una

³ Le modalità e gli effetti delle condotte usurpative poste in essere dai feudatari sono descritte nel dettaglio da A. SOLMI: *Ademprivia. Studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, in *Archivio Giuridico*, 1904, p. 285.

⁴ Per quanto riguarda la Sardegna, si tratta della legge n. 2252 del 1985, abolitrice dell'ademprivo.

loro redistribuzione, mediante atti di alienazione ai privati. In alcuni casi, su queste terre, benchè alienate a soggetti privati, continuarono a sopravvivere quei diritti di utilizzazione e di godimento spettanti alla comunità residente che sarebbero poi stati genericamente qualificati dalla legislazione di inizio '900 con il nome di “usi civici”. In altri casi, le terre non furono oggetto di vendita ai privati, ma continuarono ad essere gestite dai Comuni, non in quanto proprietari, ma a titolo di enti rappresentativi degli interessi della popolazione residente, titolare effettiva del diritto dominicale sul bene.

In seguito a questi sviluppi verificatisi a livello normativo, dunque, si configurarono due distinte forme di manifestazione dell'uso civico. La prima si fondava sull'esistenza di secolari diritti di sfruttamento e di utilizzazione di un terreno, spettanti alla comunità residente, su alcuni beni in proprietà a soggetti privati, il cui diritto dominicale si trovava a dover convivere con le incompressibili prerogative della popolazione. La seconda si sostanzialmente, invece, nella titolarità, da parte della collettività residente, degli stessi diritti di utilizzazione predetti su terreni non di proprietà di privati, ma imputati direttamente alla collettività – comunità di abitanti⁵, ed amministrati dal Comune, benchè distinti da quelli facenti parte del patrimonio di quest'ultimo.⁶

Sotto il profilo dogmatico, la dottrina italiana che si interessò alla materia dei domini collettivi, prima dell'entrata in vigore della legge n. 1766 del 1927, si divise tra coloro i quali, rifiutando nettamente l'abbandono dell'impostazione e della categorizzazione di stampo romanistico, effettuarono una lettura della figura attraverso i parametri offerti dal diritto di proprietà, e coloro che, adottando, invece, un approccio di tipo comparatistico, offrirono una lettura più coerente con alcune teorizzazioni di matrice germanica.

Gli studiosi che si impegnarono nello sforzo ermeneutico incentrato sullo studio della figura del dominio collettivo alla luce della categoria della proprietà privata di origine romanistica si opponevano a qualsiasi diversa possibile configurazione dell'istituto. Essi si barricavano entro le sicure mura della tradizione che, oltre a rappresentare ai loro occhi un incontestabile esempio di perfetta elaborazione giuridica, favoriva, anche sotto il profilo più strettamente economico, una più fluida circolazione dei beni, svincolandoli da divieti di commerciabilità che ne avrebbero certamente penalizzato le potenzialità produttive.⁷ A ciò si aggiungeva il fatto che soltanto il ricorso alle categorie romanistiche avrebbe evitato di utilizzare in modo ossimorico il concetto di “proprietà”, storicamente impiegato per identificare una situazione giuridica che

⁵ Cfr. V. CERULLI IRELLI: *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983, p. 263.

⁶ Tali beni, imputati direttamente alla comunità di abitanti, confluivano all'interno del, così detto, “demanio civico”, espressione comunemente adoperata dalla dottrina. Per tutti, si veda V. CERULLI IRELLI: *Proprietà pubblica, op. ult. cit.*, pp. 273 e ss.

⁷ Queste sono le riflessioni svolte, ad esempio, da un autorevole studioso di fine '800, Guido Padelletti, delle quali dà conto P. GROSSI: *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria.*, Milano 1977, p. 226.

si caratterizza per connotati di assolutezza sia con riferimento ai poteri di godimento che a quelli di disposizione spettanti titolare.

Al contrario, coloro i quali mostrarono maggior apertura agli apporti dogmatici provenienti dalla dottrina straniera⁸ manifestarono particolare interesse per gli studi condotti dagli studiosi tedeschi sull'istituto. Assumendo la visione critica tipica del comparatista, questi Autori riconobbero cittadinanza nel nostro ordinamento all'istituto della proprietà collettiva, consistente in una forma di esercizio congiunto del diritto di proprietà da parte dei membri della comunità residente nei terreni oggetto del diritto stesso, di origine antichissima.⁹

Nonostante le predette manifestazioni di apertura nei confronti di qualificazioni alternative rispetto a quella ereditata dalla tradizione romanistica, incentrata sul diritto di proprietà esercitato in forma individuale, furono, da ultimo, le posizioni degli Autori più scettici nei confronti della proprietà collettiva a prevalere, come dimostrato dal contenuto della legge n. 1766 del 1927, che disciplinò la materia in un'ottica squisitamente liquidatoria.

2. La prima regolamentazione dell'istituto nell'ordinamento italiano: la funzione dell'uso civico nella legge n. 1766 del 1927 e nel regolamento n. 332 del 1928

La legge n. 1766 del 1927 ed il regolamento n. 332 del 1928, attuativo della prima, nonostante le imprecisioni terminologiche che ne hanno caratterizzato l'approccio alla materia¹⁰, hanno avuto il merito di disciplinare, per la prima volta in maniera organica, l'istituto della proprietà collettiva nell'ordinamento italiano.

Come anticipato, si è trattato di un intervento normativo che ha dato risposta ad un sentimento di generale diffidenza nei confronti di una modalità di esercizio in forma condivisa del diritto di proprietà, comune alla dottrina e alla giurisprudenza maggioritarie dell'epoca. L'intento che ha ispirato il legislatore di quegli anni è stato, infatti, quello di regolamentare un procedimento che all'accertamento dell'esistenza

⁸ Furono oggetto di studio, da parte di questi Autori, soprattutto le opere di alcuni studiosi tedeschi come Grimm, Waitz, Sohm, Heusler, Maurer. Si veda, sul punto, P. GROSSI: *op. ult. cit.*, p. 236.

⁹ Queste riflessioni si ritrovano, come evidenziato da P. GROSSI: *Un altro modo op. ult. cit.*, pp. 239 ss., nelle opere di Francesco Schupfer e, qualche anno più tardi, in quelle di Giacomo Venezian.

¹⁰ La normativa del '27 e del '28, infatti, è dedicata specificamente alla disciplina degli "usi civici". Tuttavia, quest'espressione, sorta originariamente per indicare (tra le tante esistenti nella realtà giuridica italiana) una particolare forma di esercizio congiunto del diritto di proprietà risalente all'epoca feudale, e propria dell'Italia meridionale, è stata utilizzata in modo improprio, poiché adoperata per alludere ad un istituto più complesso dell'uso civico, quello della proprietà collettiva, le cui molteplici forme di manifestazione travalicano i ben più ristretti confini del primo. Un'aspra critica alla scelta del legislatore del 1927, sia terminologica che di tecnica normativa, di ricorrere all'uso civico quale modello per la disciplina della enorme varietà di situazioni riconducibili alla proprietà collettiva esistenti nella realtà giuridico – sociale italiana, si ritrova in P. GROSSI: *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. XIX/1990, p. 513.

del dominio collettivo (indicato dalla legge con il termine atecnico di “uso civico”) facesse seguire la sua liquidazione, ovvero la cessazione della situazione di godimento e di proprietà condivisa insistente su di esso.

Alla finalità liquidatoria e redistributiva delle terre che formavano oggetto dei diritti di uso civico, si accompagnava, nella normativa del 1927, anche quella di sostegno e potenziamento del settore agricolo. Infatti, con riferimento alle comunità rurali che all’epoca rappresentavano ancora una buona fetta della popolazione, l’agricoltura costituiva ancora uno degli ambiti economici di maggior rilievo nel panorama produttivo nazionale.

Con la legge n. 1766 del 1927 ed il regolamento attuativo n. 332 dell’anno successivo lo Stato ha regolamentato l’istituto dell’uso civico in modo tale da perseguire l’obiettivo di un suo rapido smantellamento, attraverso l’espletamento nel minor tempo possibile delle procedure liquidatorie di cui agli articoli 5, 6 e 7 della stessa legge. Questa procedura di liquidazione, nella sua modalità ordinaria di espletamento¹¹, prevedeva che, una volta accertata l’esistenza dell’uso civico su un terreno di proprietà privata, si procedesse allo scorporo di una porzione del terreno stesso e alla sua conseguente assegnazione a titolo di proprietà alla popolazione residente, in modo tale che quest’ultima potesse continuare ad esercitare su di esso quei diritti collettivi di origine secolare ad essa facenti capo. La restante porzione, invece, diveniva oggetto del diritto dominicale esclusivo del privato.

Oltre ad aver disciplinato nel dettaglio le modalità realizzative del procedimento di liquidazione, il legislatore del ’27 si è, naturalmente, premurato di dettare norme precise sulla successiva gestione delle terre risultanti dal completamento del primo. In particolare, il legislatore ha effettuato una suddivisione delle terre derivanti dalla liquidazione in base alla destinazione economica che fosse più coerente con la loro conformazione e con le loro potenzialità produttive. Le predette destinazioni potevano essere due: l’assegnazione permanente a funzioni di natura silvo – pastorale, in regime di proprietà collettiva, e quella a funzioni di carattere agricolo, mediante l’assegnazione a gruppi di famiglie di coltivatori.¹² Le terre utilizzabili come bosco o pascolo sarebbero state destinate permanentemente all’espletamento di questa funzione, divenendo utilizzabili da parte dei componenti della comunità titolare soltanto attraverso modalità che si rivelassero coerenti con essa.¹³

¹¹ Così, C. CALISSE: *Rivista dei Demani e degli usi civici*, 1927, p. 62. L’Autore, peraltro relatore del disegno di legge al Senato, sottolinea l’importanza della previsione della liquidazione mediante scorporo quale regola generale nell’ambito dell’omologa procedura, atta a garantire alla popolazione titolare dell’uso civico, anche in caso di espletamento delle procedure disciplinate dalla legge, la possibilità di continuare ad esercitare i diritti di godimento insistenti sul terreno.

¹² Il procedimento di assegnazione a categoria, e la disciplina dei terreni ricadenti all’interno delle due categorie individuate sono disciplinati dal Titolo I, Capo II, della legge n. 1766 del 1927, nonché all’interno del Titolo I, Capo II del regolamento attuativo.

¹³ Cfr. V. CERULLI IRELLI: *Apprendere per laudo. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. XLV/2016, p. 320.

Una simile impostazione della normativa testimonia che lo Stato intendesse limitare le fattispecie relative all'esercizio condiviso del diritto di proprietà all'interno dell'ordinamento, preoccupandosi personalmente, attraverso l'intervento di un suo organo decentrato, quale il Commissario per la liquidazione degli usi civici, di gestire le procedure di redistribuzione delle terre derivanti dalla divisione. Il Commissario deteneva, alla luce della disciplina posta dalla legge n. 1766 del 1927, fondamentali prerogative sia di natura amministrativa che di carattere giurisdizionale. Con riferimento alle prime, oltre ad avere il potere di avviare i procedimenti per l'accertamento, la liquidazione e l'assegnazione a categoria delle terre soggette all'uso civico, la legge disciplinava ulteriori rilevanti poteri, quali quelli di cui all'articolo 9, relativi alla possibilità di disporre la legittimazione o il recupero delle terre illegittimamente occupate. Il Commissario era (ed è attualmente) anche l'organo giurisdizionale in materia di usi civici, per tutte le controversie rientranti tra quelle di cui al secondo comma dell'articolo 29 della legge del 1927.¹⁴

Dal punto di vista del regime giuridico, la normativa del 1927-28 ha configurato quelli gravati da usi civici come terreni incommerciabili, inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili. Conseguenza di ciò era che le popolazioni titolari, pur proprietarie dei beni, non avrebbero potuto disporne autonomamente, poichè le uniche possibilità di alienazione erano limitate ai casi espressamente previsti dalla legge.¹⁵

Con la disciplina così introdotta è stato, quindi, perseguito l'obiettivo di eliminare dall'ordinamento le situazioni di godimento e di utilizzazione promiscua delle terre, in modo tale da favorirne un più fruttuoso utilizzo da parte dei soggetti proprietari.

Va detto, tuttavia, che le procedure di accertamento e di conseguente liquidazione degli usi civici hanno proceduto, fin da subito, a rilento, anche a causa di una tendenziale inerzia dei Commissari, prima, e delle Regioni (alle quali le funzioni amministrative in materia sono state attribuite nel corso degli anni '70 del secolo scorso), poi. Il fatto che un'enorme parte dei terreni soggetti all'uso civico avrebbe continuato per decenni a rimanere estranea a qualsiasi tipo di accertamento ha, infatti, rivelato un'evidente inadeguatezza degli strumenti utilizzati dall'ordinamento per la gestione della materia.

¹⁴ I poteri riconosciuti da quest'articolo al Commissario per la liquidazione, prevedendo la possibilità per l'organo periferico dello Stato di avviare il procedimento giurisdizionale anche d'ufficio, hanno creato non pochi problemi di compatibilità Costituzionale a seguito dell'entrata in vigore della Carta fondamentale. La Corte Costituzionale, tuttavia, più volte interpellata sulla questione, e pur riconoscendo l'esistenza di una situazione di non perfetta aderenza del dato normativo al contenuto della Costituzione, ha sempre fatto salva la disposizione impugnata, evitando di dichiararne l'illegittimità, in attesa di un intervento riformatore ad opera del legislatore.

¹⁵ Le ipotesi di alienazione sono disciplinate, nei loro presupposti, dall'articolo 12 della legge n. 1766 del 1927 e dall'articolo 39 del regolamento attuativo n. 332 del 1928.

3. Il nuovo assetto delle competenze tra Stato e Regioni tracciato dalla Costituzione

Se, come dimostrato dai contenuti della legge n. 1766 del 1927, l'iniziale atteggiamento dello Stato nei confronti degli usi civici era animato, per lo più, da diffidenza e preoccupazione, con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948 sono state poste le basi per un generale ripensamento dell'approccio alla materia, alla luce dell'ingresso nell'ordinamento dei nuovi principi e della normativa che la Carta fondamentale ha recato con sé.

Ma, oltre ad avere determinato la consacrazione a livello normativo di molti fondamentali principi di natura sostanziale, la Costituzione ha avuto anche il merito di realizzare consistenti trasformazioni a livello istituzionale, attraverso il riconoscimento di nuovi enti pubblici aventi competenza a livello decentrato, e dotati di significativi margini di autonomia.

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, infatti, tutti i profili amministrativistici della materia erano gestiti, come si è avuto modo di vedere, dallo Stato, che agiva a livello locale attraverso la figura del Commissario per la liquidazione degli usi civici, suo organo periferico. Allo stesso modo, naturalmente, anche la normativa vigente era di derivazione interamente statale, essendo proprio lo Stato l'unico ente dotato di competenza legislativa all'interno dell'ordinamento.

La Costituzione, con l'introduzione di nuovi enti dotati di potestà legislativa e amministrativa a livello locale, quali sono, ancora oggi, le Regioni, ha avuto l'effetto di determinare un generale riassetto delle competenze, che ha inevitabilmente inciso anche sulla materia degli usi civici.

L'articolo 117 della Costituzione, nella sua versione originaria, conteneva, infatti, un elenco di materie nell'ambito delle quali lo Stato e le Regioni avrebbero esercitato una potestà legislativa concorrente. Ciò significa che lo Stato avrebbe dovuto definire i principi generali della materia, e la Regione, nel rispetto dei primi, avrebbe dovuto dettare la normativa di dettaglio. Il secondo comma dell'articolo prevedeva, invece, che le leggi dello Stato potessero demandare alle Regioni il compito di emanare norme per la loro attuazione. A questo sistema di riparto delle competenze in materia legislativa si accompagnava quello disciplinato dall'articolo 118, relativo alle funzioni amministrative, che introduceva il, così detto, principio del "parallelismo delle funzioni". In base a questo principio la potestà amministrativa in un determinato settore sarebbe stata esercitata dall'ente dotato della competenza legislativa nel medesimo ambito.

Le modifiche così introdotte a livello istituzionale hanno avuto riflessi significativi sulla disciplina degli usi civici. Questo perché la materia, fino alla metà degli anni '80, è stata collocata nell'ambito dei più ampi confini di quella dell'agricoltura che, nel riparto effettuato dalla Costituzione del 1948, è divenuta oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Ciò significa che lo Stato aveva il potere di dettare la normativa di principio in materia, mentre le Regioni, nell'ambito dei principi così definiti, avevano il potere di predisporre la normativa di dettaglio.

Conseguentemente, stante il già richiamato principio del “parallelismo delle funzioni” di cui all’articolo 118 della Carta Fondamentale, lo Stato ha anche disposto il trasferimento alle Regioni stesse delle funzioni amministrative pertinenti al settore agricolo.

Ad un assetto delle competenze così delineato si aggiungeva un dato ulteriore, di grande rilievo. La Costituzione aveva stabilito, infatti, che cinque Regioni beneficiassero di più ampi spazi di autonomia, sia con riferimento all’organizzazione interna che alle competenze, la cui effettiva consistenza avrebbe dovuto essere specificata dalle rispettive norme statutarie, da adottare con legge costituzionale. Il dato più significativo riguardava la competenza legislativa, poiché, in deroga al sistema di riparto delineato dall’articolo 117, le Regioni a Statuto speciale hanno potuto godere del riconoscimento di una competenza legislativa esclusiva in alcune specifiche materie individuate dai rispettivi Statuti, pur nel rispetto di alcuni vincoli individuati dalla stessa legge costituzionale. E tra le materie oggetto di competenza legislativa esclusiva da parte delle Regioni a Statuto Speciale sono stati collocati anche gli usi civici.

Sia il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, che l’esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di usi civici da parte delle Regioni a Statuto speciale hanno creato, però, momenti di grande frizione con il dettato costituzionale.¹⁶ Infatti, in primo luogo, molte Regioni, nel disciplinare l’esercizio dei nuovi poteri amministrativi loro riconosciuti, hanno travalicato i confini di questo settore, giungendo ad introdurre una normativa di carattere sostanziale sugli usi civici, in molti casi incompatibile con quella contenuta all’interno della legge nazionale. In secondo luogo, come detto, si è dimostrato inappropriato anche l’intervento degli organi legislativi delle Regioni a Statuto speciale che, benché titolari di competenza legislativa esclusiva in materia di usi civici, non avrebbero potuto esercitarla attraverso modalità tali da rivelarsi invasive di ambiti di disciplina di competenza dello Stato. La situazione di illegittimità costituzionale è stata intensificata ulteriormente dall’entrata in vigore, a partire dagli anni ’80 del secolo scorso, di una normativa nazionale volta a tutelare gli usi civici in una prospettiva diversa da quella originaria, nonché dalla modifica del Titolo V della Costituzione che, modellando un nuovo sistema di riparto delle competenze legislative, ha alimentato i momenti di incompatibilità costituzionale già configurati in precedenza.

¹⁶ Si pensi al caso della Regione Sardegna, la cui disciplina posta con legge n. 11 del 2017 è stata, da ultimo, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza del 26 luglio 2018, n. 178, della Corte Costituzionale, creando in questo modo un problematico vuoto normativo con riferimento ad alcuni importanti aspetti della disciplina.

4. Costituzione, disciplina paesaggistica, ed evoluzione della funzione degli usi civici

Oltre a determinare epocali trasformazioni a livello istituzionale, l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha avuto anche l'effetto di introdurre nell'ordinamento alcuni principi fondamentali, posti a presidio di valori ed interessi reputati di primaria importanza, e, in quanto tali, meritevoli di un'attenzione particolare da parte dell'ordinamento e dei consociati.

Tra i numerosi principi consacrati nel testo costituzionale, per la materia della proprietà collettiva ha avuto sicuramente una straordinaria importanza quello posto dall'articolo 9. Questo articolo, infatti, sebbene dettato con riferimento ad un settore apparentemente poco pertinente con quello degli usi civici, avrebbe avuto negli anni successivi, rispetto ad esso, un'influenza determinante. Esso riconosce il paesaggio e il patrimonio storico - artistico come valori primari dell'ordinamento, che lo Stato si impegna a tutelare.

Si tratta di un principio capace di riflettere un generale sentimento di attenzione e premura nei confronti di questi beni, avvertito anche a livello internazionale, e sul quale il legislatore del 1985 ha fatto perno nell'emanare la legge n. 431. Questa norma ha introdotto una specifica disciplina vincolistica in materia di ambiente e paesaggio, e con la quale sono stati inclusi tra i beni oggetto di protezione anche le "zone gravate da usi civici". La normativa in parola prevedeva, in questo modo, che per qualsiasi intervento di modificazione dei beni rientranti nell'elencazione in essa contenuta fosse necessario il rilascio di un'autorizzazione paesaggistica da parte della Regione, la cui mancanza avrebbe comportato l'illegittimità dell'opera realizzata.

Questa norma ha avuto, senza dubbio, un ruolo decisivo nel segnare il momento di passaggio da una concezione della proprietà collettiva quale istituto di sostegno per un'economia agricola di sussistenza ad istituto chiave per la tutela del paesaggio, dell'ecosistema e dell'ambiente, intesi nella più moderna accezione di derivazione internazionale. Il pregio della norma è stato, in sostanza, quello di riscoprire il valore degli usi civici e la loro attualità in un contesto socio - economico in cui qualsiasi discorso inerente ad un'agricoltura di sussistenza risultava, quanto meno, anacronistico ed antistorico.¹⁷

Gli obiettivi di salvaguardia del patrimonio ambientale, perseguiti con la normativa dettata dalla legge Galasso, sono stati sviluppati nel 2004, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, che ha introdotto nell'ordinamento il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo testo normativo si è distinto, con riferimento al Titolo dedicato alla disciplina paesaggistica, per connotati di analiticità ed esaustività, e ad esso va riconosciuto non solo il merito di aver dato attuazione agli orientamenti già espressi in materia di

¹⁷ Sul nuovo modo di concepire il valore del paesaggio da parte della giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 si veda il lavoro svolto da D. GRANARA: *Il paesaggio nella giurisprudenza costituzionale: esperienze comparatistiche anche alla luce della normativa dell'Unione Europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 56/2017, p. 31.

paesaggio a livello internazionale¹⁸, ma anche quello di aver introdotto una disciplina capace di rispondere in maniera efficace alle esigenze di salvaguardia dei beni ambientali e paesaggistici, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e decentramento di cui all'articolo 118 della Costituzione.

La normativa posta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, ha avuto il merito di abbandonare la logica meramente estetico – formale, propria della previgente disciplina protezionistica del 1939¹⁹, e di sposare quella dominante a livello internazionale, ed incentrata su una concezione culturale – identitaria²⁰ del paesaggio, già, in parte, valorizzata dalla legge Galasso del 1985. In questa nuova visione il paesaggio viene tutelato non solo in ragione della bellezza visiva ed estetica che è capace di esprimere, ma anche in considerazione dell'attitudine a riflettere i valori identitari della comunità in esso insediata.

A ciò si è aggiunta la capacità di delineare un sistema di protezione e tutela dei beni paesaggistici strutturato su più strati²¹. Nell'ambito di questo sistema la disciplina posta dal Codice del 2004 costituisce la base di una rete normativa più ampia che, includendo quale sua parte fondamentale il contenuto del piano paesaggistico adottato a livello regionale, ammette anche la legittimità e l'opportunità di apporti derivanti da strumenti di pianificazione emessi a livello locale.²²

In un contesto normativo di questo tipo, l'istituto dell'uso civico è stato definitivamente consacrato quale strumento d'elezione per la tutela dell'ambiente e del paesaggio, smarrendo così la funzione originaria che l'ordinamento gli aveva riconosciuto. La massima adeguatezza di questa figura giuridica nel rispondere alle esigenze di protezione dei valori ambientali e paesaggistici del territorio è stata colta dal legislatore nella sua capacità di garantire una tutela dinamica, e non meramente conservativa, dello stesso. Lungi dal risolversi nella mera apposizione di misure vincolistiche al territorio, l'esistenza dell'uso civico assicura, infatti, uno sfruttamento non intensivo del fondo da parte dei soggetti residenti, titolari di ben definite prerogative di utilizzazione e godimento. A ciò si aggiunge un regime giuridico fondato sulla

¹⁸ Il riferimento è alla Convenzione Europea sul paesaggio del 2000, stipulata a Firenze, in seno all'Unione Europea.

¹⁹ Si tratta della legge n. 1497 del 1939, che ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano una normativa posta a presidio dei beni paesaggistici.

²⁰ Per una trattazione esaustiva relativa al significato del carattere culturale – identitario della disciplina sul paesaggio, si veda E. BUOSO: *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2/2009, p. 116.

²¹ L'espressione "tutela a strati" è utilizzata, tra gli altri, anche da E. BOSCOLO: *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e appalti*, n. 7/2008, p. 798.

²² Sul punto si veda quanto affermato da M. DE PAOLIS: *Enti locali e pianificazione del paesaggio*, in *Azienditalia*, n. 3/2017, pp. 373 e ss; P. CHIRULLI: *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2015, pp. 50 e ss.; e F. VANETTI - L. UGOLINI: *Indicazioni sui livelli e criteri di pianificazione paesaggistica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2017, p. 296.

inalienabilità, inusucapibilità ed imprescrittibilità del diritto su di esso esistente, che ne garantisce, insieme alla conservazione, anche l'armonioso sviluppo²³.

L'importanza della nuova dimensione paesaggistico – ambientale dell'uso civico può essere compresa a pieno attraverso la lettura di due importanti pronunce emesse dalla Corte Costituzionale all'inizio degli anni '90 del secolo scorso.²⁴ Sebbene inerenti ad una questione non direttamente pertinente alla nuova funzione dell'istituto, queste sentenze ne hanno, infatti, messo in luce il dirompente carattere di novità. Si tratta delle pronunce n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995, emesse con riferimento a due ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione dell'articolo 29, comma 2, della legge n. 1766 del 1927, perché considerato contrastante con la Costituzione e, in particolare, con la disciplina di cui agli articoli 24 e 111. La disposizione impugnata, a giudizio dei giudici remittenti, riconoscendo al Commissario per la liquidazione degli usi civici (divenuto organo di natura esclusivamente giurisdizionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative con i D.P.R. nn. 12 del 1972 e 616 del 1977) il potere di avviare d'ufficio il procedimento atto ad accertare la *qualitas soli* dei terreni di controversa appartenenza, si poneva in conflitto con i principi del giusto processo, primo tra tutti quello che consacra il carattere di imparzialità dell'organo giudicante.

In entrambe le pronunce, la Corte, pur riconoscendo l'esistenza di una situazione di conflittualità tra il contenuto della disposizione e i sopravvenuti principi espressi all'interno della Carta fondamentale, ha ritenuto opportuno non dichiarare l'illegittimità della norma, preferendo, invece, attendere un auspicato intervento riformatore del legislatore.

Il Giudice delle Leggi, nel motivare la propria decisione, ha sottolineato che l'acquisto di una nuova funzione da parte dell'uso civico, legata non più al sostegno di un'economia di tipo agricolo, ma alla materia ambientale e paesaggistica, per la cui tutela attualmente costituisce un fondamentale presidio, giustifica l'esercizio, in via provvisoria, di poteri d'ufficio da parte del Commissario per la liquidazione. Questa figura, in quanto organo dello Stato, assicura, infatti, che i procedimenti inerenti all'accertamento e alla tutela degli usi siano avviati nell'interesse della comunità nazionale, e non siano lasciati in balia delle scelte individuali dei soggetti o degli enti locali coinvolti.²⁵

²³ A questo proposito, la Corte di Cassazione si pronunciava in occasione della sentenza del 20 febbraio 1995, n. 46, affermando 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”*.

²⁴ Un'interessante panoramica delle pronunce della Corte Costituzionale in materia di usi civici si rinviene in A. SIMONCINI: *Il rilievo costituzionale degli usi civici*, in A. BARBERA (a cura di): *Studi in memoria di Fulvio Fenucci*, Catanzaro 2010, p. 641; e, con particolare riferimento alla sentenza del 27 luglio 2006, n. 310, si veda anche A. SIMONATI: *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione*, in *Le Regioni*, n. 2/2007, p. 335.

²⁵ Testualmente, nella sentenza del 20 febbraio 1995, n. 46: *“La sentenza n. 133 del 1993 di questa Corte aveva osservato che, nell'ordinamento attuale, la giurisdizione officiosa in via principale (...) riceve un'autonoma nuova giustificazione, non condizionata dalla*

Il riconoscimento di questa nuova dimensione all'uso civico ha prodotto, peraltro, conseguenze considerevoli in termini di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata, infatti, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, con esclusione di qualsiasi possibilità per la Regione di dettar legge in materia. Si tratta di un dato da tenere in considerazione, per il fatto che le più recenti sentenze emesse dalla Corte Costituzionale²⁶ in materia di usi civici hanno avuto ad oggetto, come si vedrà, proprio l'avvenuta violazione, da parte degli enti regionali, della disposizione Costituzionale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s), attributiva della predetta competenza esclusiva allo Stato.

5. Il nodo della “sclassificazione” degli usi civici: dinamiche e ragioni

Come si è avuto modo di illustrare nelle pagine che precedono, dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 gli usi civici hanno assunto una dimensione nuova, strettamente legata al principio espresso dall'articolo 9 della Costituzione, che consacra la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico quale interesse primario della Nazione.

Nonostante la sua prevalente pertinenza al settore ambientale e paesaggistico che, per il fatto di coinvolgere interessi di portata tale da richiedere una normativa omogenea a livello nazionale, costituiva già prima della riforma del Titolo V della Costituzione un ambito di competenza esclusiva statale, l'uso civico ha continuato ad essere oggetto di disciplina anche da parte degli enti regionali. Quest'istituto si configura, infatti, come una vera e propria “non – materia”²⁷, capace di interferire con una moltitudine di settori normativi, molti dei quali di competenza, appunto, regionale, senza poter essere interamente ricompreso in uno solo di essi.²⁸ Erano e sono ancora attualmente numerosi, infatti, i profili della materia degli usi civici che assumono interesse anche per i settori del governo del territorio e dell'urbanistica, che costituiscono oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni e attribuiscono proprio a queste ultime il potere di dettare la normativa di dettaglio nelle suddette materie.

La disciplina generale dell'istituto rimaneva, tuttavia, quella posta dalla legge n. 1766 del 1927, che ne costruiva il regime giuridico intorno ai connotati di inalienabilità, inusucapibilità ed imprescrittibilità.

connessione funzionale del secondo con il primo comma dell'articolo 29, dall'interesse, costituzionalmente garantito, della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497.”

²⁶ Si tratta delle sentenze del 18 luglio 2014 n. 210, dell'11 maggio 2017, n. 103, del 31 maggio 2018, n. 113 e del 26 luglio 2018, n. 178 della Corte Costituzionale.

²⁷ Cfr., sul punto, quanto affermato da L: FULCINTI: *Il (nuovo) quadro delle funzioni legislative dei beni di uso civico*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 11/2009, p. 669.

²⁸ Il concetto è stato espresso con grande chiarezza da Corte Costituzionale del 1 giugno 2006, n. 213.

Va, comunque, rammentato che i D.P.R. nn. 12 del 1972 e 616 del 1977 hanno avuto l'effetto di trasferire, tra le altre, anche le funzioni amministrative in materia di agricoltura (entro i cui confini veniva all'epoca fatta confluire la materia degli usi civici) dallo Stato alle Regioni, che da quel momento hanno iniziato a disciplinarne i relativi profili di esercizio.

Il quadro era completato dal mantenimento, da parte delle Regioni a Statuto speciale, della competenza legislativa esclusiva nella stessa materia, espressamente loro attribuita dallo Statuto stesso.

Si è così creato un complesso scenario riguardante il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di usi civici, dove alla disciplina generale posta dal primo si aggiungevano numerose disposizioni settoriali emanate dalle seconde, capaci di incidere, per alcuni profili, su di essa. E in un simile contesto è accaduto che proprio le Regioni emanassero delle normative che, pur ponendosi in conflitto con alcuni fondamentali principi costituzionali, incontrassero, in alcuni rari casi, l'avallo della Corte Costituzionale.

In particolare, è interessante analizzare brevemente il contenuto di una decisione assunta dalla Corte Costituzionale nel 1991, emanata su un ricorso avente ad oggetto una norma introdotta dalla Regione Abruzzo in materia di sdemanializzazione delle terre facenti parte del demanio civico, e che avrebbe prodotto riflessi a dir poco significativi sulla produzione normativa regionale degli anni successivi.

Nel corso degli anni '80 è, infatti, spesso accaduto che i Comuni abruzzesi mettessero in vendita terreni appartenenti al demanio civico e li alienassero a privati che intendevano realizzare su di essi attività edificatorie di vario tipo. In tutti questi casi, il Commissario, facendo esercizio legittimo dei poteri officiosi ad esso riconosciuti dalla legge n. 1766 del 1927, interveniva avviando i procedimenti volti alla reintegra dei suddetti terreni.

Allo scopo di bloccare le iniziative del Commissario, che si ponevano in conflitto sia con il perseguimento di interessi ed obiettivi di efficace governo del territorio e di sviluppo urbanistico, nonchè con l'affidamento ingenerato nei privati attraverso gli atti di alienazione conclusi, è intervenuta la Regione Abruzzo, con una legge che mirava a legittimare l'attività negoziale posta in essere dai Comuni e, conseguentemente, a paralizzare le iniziative commissariali.

Con la legge regionale n. 25 del 1988, infatti, è stato stabilito che la Regione, su proposta del Comune, potesse disporre la "sclassificazione"²⁹ dei terreni dal regime demaniale civico nel caso in cui, per effetto di utilizzazioni improprie da tempo consolidate, i predetti terreni avessero perso irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, o boschivi e pascolivi.

²⁹ Si tratta di un'espressione impropriamente utilizzata dal 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.

Il Commissario ha, a questo punto, sollevato questione di illegittimità costituzionale, ritenendo non solo che la legge regionale violasse i principi generali della normativa nazionale (si ricorda che all'epoca la materia dell'agricoltura rientrava ancora tra quelle oggetto di potestà legislativa concorrente), ma altresì che la Regione avesse violato, eccedendone i limiti, la delega ad essa conferita dallo Stato nel 1977. L'organo dello Stato riteneva, altresì, che fosse stata realizzata una violazione dell'articolo 42, comma 3, della Costituzione, in quanto la sottrazione di queste terre alla comunità titolare dei diritti di proprietà sulle stesse non veniva compensata con alcun indennizzo.

Oltre per il fatto di non avere inspiegabilmente accolto le censure formulate dal Commissario, la sentenza della Corte ha suscitato grandi perplessità tra gli esponenti della dottrina³⁰ per avere completamente obliterato, in contraddizione con le pronunce dalla stessa emesse negli anni immediatamente precedenti, il fatto che l'uso civico avesse assunto una nuova funzione, a partire dall'entrata in vigore della legge Galasso. La pronuncia presentava, infatti, una motivazione con la quale l'organo giudicante dichiarava la legittimità della normativa impugnata, ritenendo che la funzione propria dell'uso civico, che veniva fatta coincidere con quella di sostegno ad un'agricoltura di sussistenza, avesse assunto ormai un carattere recessivo ed anacronistico, e fosse stata fatta legittimamente soccombere a fronte di esigenze di urbanizzazione e produzione industriale.

Il dato più sconvolgente risiedeva nel fatto che la stessa Corte Costituzionale, con alcune importanti pronunce emesse negli anni immediatamente antecedenti³¹, aveva dimostrato di cogliere a pieno il nuovo significato che l'ordinamento aveva inteso dare a questo istituto e che, collocandolo in una dimensione di natura prevalentemente ambientalistica, aveva segnato il suo definitivo allontanamento dalla funzione che in origine ne aveva giustificato l'esistenza nell'ordinamento. Proprio per questo motivo, la decisione assunta dalla Corte Costituzionale, nell'effettuare il bilanciamento tra interessi in gioco e nel ritenere prevalente quello all'industrializzazione e urbanizzazione del territorio, ha ommesso colpevolmente di considerare tutti i profili di natura paesaggistica, ambientale ed ecologica che attualmente si intrecciano con la materia della proprietà collettiva e che non possono mai essere ritenuti soccombenti rispetto ad altri interessi, anche se costituzionalmente tutelati³².

Oltre ad essersi resa responsabile di questa macroscopica dimenticanza, la sentenza della Corte ha finito per legittimare sul piano giuridico le "sclassificazioni" in via meramente fattuale delle terre gravate da usi

³⁰ Si vedano, a questo proposito, le riflessioni svolte da A. JANNARELLI: *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 2/2014, p. 565; ID: *La Corte Costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 2/2017, p. 101.

³¹ Quanto detto si evince chiaramente dalla lettura della sentenza del 4 luglio 1989, n. 389, nella quale la Corte pone l'accento sul rilievo ecologico – ambientale attribuito dalla legge ai beni soggetti ad uso civico.

³² Queste considerazioni sarebbero state svolte dalla stessa Corte Costituzionale qualche anno più tardi, in occasione della sentenza del 7 novembre 2007, n. 367.

civici (assimilando la disciplina degli stessi a quella posta dall'articolo 829 c.c. in materia di beni demaniali). Così facendo, essa ha finito per rappresentare un solido appiglio giurisprudenziale per numerose Regioni che, negli anni successivi, avrebbero dato vita ad un'intensa attività normativa fondata, appunto, sulla sdemanializzazione delle terre soggette ad uso civico e sulla possibilità di disporre l'alienazione a soggetti privati, in deroga a quanto stabilito dalla legge n. 1766 del 1927.

6. La disciplina dell'uso civico nella legge della Regione Sardegna n. 12 del 1994

La Sardegna è una delle Regioni che godono di particolari spazi di autonomia a livello ordinamentale, ad esse specificamente attribuiti dall'articolo 116 della Costituzione.

L'articolo 3 del suo Statuto speciale, dando attuazione alla previsione costituzionale richiamata, e in deroga al riparto effettuato dall'articolo 117 della stessa Carta fondamentale, le attribuisce competenza legislativa in una serie di materie, comprensive, tra le altre, anche degli usi civici.

Nonostante lo Statuto sia entrato in vigore nel 1948, l'ente regionale ha inteso esercitare la propria competenza legislativa in materia soltanto nel 1994, con l'emanazione della legge n. 12 del 14 marzo. Questa norma ha regolamentato la materia con una disciplina che nel corso degli anni ha subito numerose revisioni e modificazioni che, soprattutto con riferimento ai profili riguardanti la "sclassificazione" delle terre, non sono sempre stati compatibili con il testo della Carta fondamentale.

Di questo percorso evolutivo, che attualmente sta attraversando una delle sue fasi più delicate, si offre, in questa sede, una breve ricostruzione.

Il testo della legge si apre con alcune previsioni di carattere programmatico, aventi ad oggetto propositi di valorizzazione degli usi civici, di loro conservazione ed il riconoscimento della titolarità degli stessi alle collettività residenti, nel rispetto dei valori ambientali. Subito dopo è indicato l'Assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agro – pastorale, quale organo competente ad esercitare le pertinenti funzioni amministrative.

Allo stesso Assessorato la legge attribuisce la competenza in materia di accertamento dell'esistenza dell'uso civico, da adempiere nel rispetto delle prerogative partecipative dei singoli Comuni interessati. La norma prevede attualmente, peraltro, alcuni casi eccezionali in cui l'Assessorato può intervenire annullando in autotutela gli atti di accertamento precedentemente emessi, ed altri in cui è preclusa *ab origine* l'emanazione dei provvedimenti stessi, essendo in entrambi casi dirimente il fatto che i terreni siano stati utilizzati per la realizzazione di opere di PEEP o di PIP.³³

³³ La disciplina attualmente vigente in materia di accertamento (introdotta con legge regionale n. 9 del 2006) è, tuttavia, il frutto di una serie di modifiche normative che si sono susseguite nel corso del tempo e che hanno comportato, da ultimo, l'abrogazione della normativa contenuta nella previgente legge n. 4 del 2006, caratterizzata dall'evidente irragionevolezza dei presupposti applicativi. La norma da ultimo citata individuava, infatti, quali presupposti delle ipotesi

La norma contiene, poi, la disciplina sull'inventario delle terre civiche (articoli 6 e 7), documento di carattere programmatico che riveste una funzione di natura ricognitiva degli usi civici, ed effettua una suddivisione dei terreni gravati a seconda del fatto che essi siano liberi o illegittimamente occupati, costituendo, al contempo, il principale punto di riferimento per la redazione del piano di valorizzazione e recupero di cui al successivo articolo 8.

Agli articoli dedicati alla illustrazione del contenuto dei regolamenti di gestione degli usi civici da adottare a livello comunale (articoli 12 e 13), fa seguito una serie di previsioni attinenti agli atti di disposizione o di mutamento di destinazione delle terre gravate da usi civici.

Dopo alcune disposizioni di carattere generale contenute all'interno dell'articolo 15, che stabiliscono che gli atti di disposizione degli immobili soggetti ad uso civico possono essere effettuati soltanto nel caso in cui ne derivi un reale beneficio per i cittadini titolari, e previa autorizzazione dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, la legge enuncia una serie di norme inerenti alla riserva di esercizio, al mutamento di destinazione, alla permuta e all'alienazione dei terreni gravati. In tutti i casi la legge prevede che, per la realizzazione delle fattispecie disciplinate, la richiesta debba essere avanzata dal Comune interessato e che l'atto possa essere adottato soltanto dopo il rilascio dell'autorizzazione dell'Assessorato. Tuttavia, se la riserva di esercizio ed il mutamento di destinazione fanno riferimento a modalità di utilizzazione che si fondano sulla temporanea sospensione dell'uso civico, destinato a rivivere una volta scaduto il periodo individuato per la nuova utilizzazione, la permuta e l'alienazione descrivono fattispecie dispositive in senso stretto, in quanto fondate sulla definitiva perdita dei diritti della comunità sui beni che in origine erano soggetti all'esercizio dell'uso civico.

Ma ciò che più è importante analizzare in questa sede, anche perché dimostrativo dello sconfinamento dell'ente regionale entro ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è la problematica attinente alla "sclassificazione" delle terre soggette ad uso civico, disciplinata per la prima volta con la legge regionale n. 18 del 1996.

Questa norma ha avuto l'effetto di introdurre nella legge n. 12 del 1994 un articolo 18-bis, che prevedeva per i Comuni la possibilità di formulare alla Regione una richiesta di sclassificazione (originariamente, soltanto entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della stessa norma), che avrebbe potuto essere concessa una volta accertata la sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge.³⁴ La, così detta,

di annullamento degli atti di accertamento o di preclusione di qualsiasi attività accertativa, il fatto che l'uso civico non fosse reclamato da oltre vent'anni e che l'estinzione della sua pratica fosse avvenuta con violenza o clandestinità, e ne avesse determinato la perdita irreversibile della sua originaria funzione economico - sociale.

³⁴ Testualmente, l'articolo stabiliva, in quanto ai presupposti, che: "*Possono essere oggetto di sclassificazione dal regime demaniale civico i terreni soggetti a uso civico a condizione che: a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi;*

sclassificazione non era altro che un provvedimento con il quale il Comune avrebbe potuto disporre il trasferimento di un bene dal patrimonio demaniale civico a quello allodiale, determinandone, in questo modo, la perdita dei caratteri di inalienabilità ed inusucapibilità, ed il conseguente assoggettamento al regime giuridico proprio dei beni privatistici. Il successivo articolo 18-ter prevedeva, invece, la possibilità, per i Comuni interessati, di domandare il trasferimento dei diritti di uso civico sui terreni oggetto di sclassificazione su altri di proprietà comunale, laddove idonei all'esercizio degli usi stessi.

Negli anni successivi sono stati numerosi gli interventi normativi che hanno ulteriormente insistito sul versante della sdemanializzazione delle terre soggette ad uso civico, dimostrando, così, come l'ente regionale reputasse oramai che quella di determinare l'estinzione dell'uso fosse una sua irrinunciabile prerogativa, strumentale all'efficace esercizio della funzione di governo del territorio che la Costituzione le riconosceva.³⁵

Ben diverso è stato, invece, lo spirito che ha animato la formulazione della legge regionale n. 11 del 2017 che, diversamente dai precedenti interventi normativi in materia di usi civici, non ha perseguito l'obiettivo di agevolare la sdemanializzazione dei terreni gravati per il raggiungimento di obiettivi di urbanizzazione e produttivismo, ma, al contrario, ha cercato di porre freno ad un incontenibile processo di depauperamento del patrimonio demaniale civico.

Gli articoli 37, 38 e 39 della legge hanno, infatti, disciplinato specifiche procedure per l'alienazione, la permuta, il trasferimento e la sdemanializzazione dei terreni gravati da uso civico, in modifica agli articoli 18 e 18-ter, ed introdotto un articolo 18-quater alla legge n. 12 del 1994.

Il dato significativo inerente alla disciplina contenuta in questi articoli, rappresentante un'assoluta novità rispetto agli interventi degli anni precedenti, concerneva il fatto che, nell'ambito dei procedimenti volti all'emanazione dei predetti provvedimenti, essi delineassero procedure concertate di copianificazione tra Stato e Regioni in sede di elaborazione del piano paesaggistico regionale o, addirittura, in un momento precedente alla pianificazione stessa. In questo modo, l'Autorità amministrativa statale poteva effettuare

b) siano stati alienati, prima dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, da parte dei comuni mediante atti posti in essere senza il rispetto della normativa di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766;

c) non siano stati utilizzati in difformità alla programmazione urbanistica."

³⁵ Ad esempio, la legge regionale 29 aprile 2003, n. 3 aveva riaperto i termini per la richiesta di "sclassificazione" di terreni dai demani civici per un periodo di due anni decorrenti dall'entrata in vigore della legge medesima o dall'accertamento formale della sussistenza di diritti di uso civico ovvero dall'inventario generale delle terre pubbliche. Ancora, con la legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (disposizioni urgenti nei settori economico e locale) era stata estesa, per un termine straordinario di novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge, la possibilità per i Comuni di richiedere alla Regione (Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, previa deliberazione di Giunta regionale) la sclassificazione dal regime demaniale civico di terreni già concessi in uso, locazione, enfiteusi prima dell'entrata in vigore della legge n. 431/1985, in difformità dall'ordinario regime autorizzatorio, ma che fossero stati utilizzati in conformità agli strumenti urbanistici. La legge n. 12 del 30 giugno 2011 configurava, invece, una vera e propria norma ad personam, avendo previsto la possibilità di sclassificazione dal regime demaniale civico dei soli "terreni soggetti ad uso civico siti in località Oddoene nel Comune di Dorgali, che abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi".

le valutazioni in ordine agli interessi paesaggistici coinvolti nel caso concreto, evitando che si determinasse un'illegittima invasione di una sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera s).

Fatta eccezione per la legge n. 11 del 2017, la breve rassegna della normativa emanata dalla Regione Sardegna a cavallo tra gli anni '90 del secolo scorso e i primi anni 2000 ha dimostrato come la sentenza della Corte Costituzionale n. 511 del 1991 avesse prodotto echi pericolosi per la materia degli usi civici, ed avesse fatto maturare nel legislatore regionale la convinzione di avere il potere di individuare nuove ipotesi di sdemanializzazione, dettando una disciplina derogatoria ed autonoma rispetto a quella posta dalla normativa nazionale del 1927. Proprio la normativa vigente a livello nazionale, è bene ricordarlo, prevedeva solo pochi limitatissimi casi di vendita delle terre soggette all'uso, al di fuori dei quali qualsiasi atto di disposizione avrebbe dovuto essere sanzionato in quanto illegittimo.

Si è trattato di un processo di produzione normativa che, tuttavia, ha, da ultimo, incontrato la censura della stessa Corte Costituzionale, intervenuta per ribaltare le posizioni espresse sul punto più di vent'anni prima.

7. Le recenti sentenze della Corte Costituzionale: il ruolo dello Stato nella disciplina delle terre soggette ad uso civico e i limiti alla potestà legislativa regionale

Come anticipato nel paragrafo che precede, negli ultimi anni si è assistito ad un rinnovato interesse della Corte Costituzionale per la materia degli usi civici, dovuto al sollevamento di una serie di questioni di illegittimità da parte dei Commissari per la liquidazione, o direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, aventi ad oggetto disposizioni regionali che, stando alle censure mosse dai ricorrenti, avrebbero violato il sistema di riparto delle competenze tracciato dalla Costituzione.

Tra il 2014 ed il 2018, infatti, la Corte Costituzionale ha emesso ben quattro pronunce relative alla, così detta, "sclassificazione" dei terreni soggetti ad uso civico, esprimendo in queste occasioni alcuni importanti principi, sia di carattere sostanziale che attinenti al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, destinati a costituire imprescindibile parametro di valutazione della legittimità delle future attività di regolamentazione da parte degli enti regionali e degli organi dello Stato.³⁶

La sentenza n. 210 del 2014 è stata pronunciata a seguito del sollevamento di una questione di illegittimità avente ad oggetto la disciplina contenuta nella legge n. 19 del 2013 della Regione Sardegna. Sinteticamente, la legge citata conteneva la regolamentazione di un "Piano straordinario di accertamento

³⁶ Alcune interessanti considerazioni sui limiti che la legislazione regionale incontra nelle materie di competenza esclusiva dello Stato si trovano in F. VANETTI - L. UGOLINI: *I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3/2016, p. 453

demaniale”, demandando ai Comuni compiti di riordino e mappatura degli usi civici presenti sul loro territorio, e riconoscendo loro il potere di proporre permuthe, sclassificazioni, o alienazioni dei beni gravati da diritti di uso civico. Proprio riguardo all'ipotesi della sclassificazione dal regime demaniale, la norma disponeva che avrebbe potuto essere realizzata nel caso in cui il bene gravato dal diritto di uso collettivo avesse perduto la propria originaria destinazione funzionale di terreno pascolativo o boschivo.

La Corte ha accolto il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che lamentava la violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

La motivazione della Corte può essere condensata intorno ad alcune significative riflessioni.

In primo luogo, la Corte ha ribadito (in questo modo definitivamente ribaltando l'orientamento risalente alla sentenza n. 511 del 1991), l'assunzione di una nuova funzione paesaggistico – ambientale da parte dell'uso civico, alla luce della disciplina posta dalla legge n. 431 del 1985, prima, e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, poi.³⁷ Nell'effettuare questa considerazione, il Giudice delle Leggi ha riconosciuto all'uso civico una particolare forza protettiva degli interessi ambientali, paesaggistici ed ecologici che esso sottende, per il fatto di essere strumento capace di soddisfare le esigenze di tutela di questi valori in una prospettiva non statica, ma dinamica, e di raggiungere effetti che non potrebbero essere altrimenti conseguiti con l'applicazione di differenti misure vincolistiche. Questo in quanto 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.³⁸

In secondo luogo, la Corte ha ritenuto violato dalla disposizione impugnata il riparto di competenze delineato dall'articolo 117 della Costituzione. Infatti, il comma 2, lettera s), dello stesso articolo attribuisce espressamente allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Si tratta di una materia entro la quale la giurisprudenza colloca ormai da tempo gli usi civici, con riferimento ai profili di carattere paesaggistico ed ambientale che attualmente si intersecano con la materia. Lo Stato, peraltro, ha affermato la Corte, ha esercitato la competenza ad esso attribuita dalla Carta Costituzionale con l'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che 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. L'esistenza di questa competenza esclusiva, esercitata con l'emanazione

³⁷ Sono interessanti le riflessioni che sono state svolte sul punto, in senso critico, da L. PRINCIPATO: *Gli usi civici non esistono*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2014, pp. 3366 ss.

³⁸ Si vedano, sul punto, le considerazioni svolte da A. SIMONATI: *Gli usi civici nelle regioni a Statuto speciale, tra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2015, pp. 411 ss.; ma anche A. JANNARELLI: *Gli usi civici e i beni “comuni”* op. cit.

della disciplina descritta, preclude 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.

Alla luce del quadro descritto, la normativa regionale si è, quindi, posta in conflitto con il dettato costituzionale, per il fatto di avere disciplinato un autonomo procedimento suscettibile di condurre, attraverso il rilascio di una semplice autorizzazione regionale, alla sdemanializzazione delle terre civiche da parte dei Comuni. Questo provvedimento, determinando il trasferimento di un bene dal patrimonio demaniale civico a quello allodiale, realizza la sottrazione di esso all'applicazione del regime giuridico dell'uso civico, che costituisce presupposto essenziale della tutela che l'ordinamento accorda ad esso. La perdita dei requisiti di inalienabilità, inusucapibilità e imprescrittibilità, unitamente alla perdita dei poteri di godimento e sfruttamento del fondo da parte della comunità titolare, concretizza, infatti, la scomparsa delle condizioni che fanno dell'uso civico un impareggiabile strumento di tutela per i valori ambientali esistenti sul fondo.

La Corte Costituzionale ha, altresì, evidenziato il fatto che il Codice dei beni culturali e del paesaggio si configura, come già in passato sostenuto dalla Corte stessa³⁹, quale norma di grande riforma economico – sociale, come tale suscettibile di costituire un vincolo per il legislatore regionale, tenuto a dettare una normativa con essa compatibile anche nelle materie che lo Statuto speciale assegna alla sua competenza⁴⁰. Tre anni più tardi, la Corte si è nuovamente pronunciata sulla materia degli usi civici, in occasione della sentenza n. 103 del 2017.⁴¹

La pronuncia è stata emessa a seguito del sollevamento di una questione di illegittimità costituzionale che aveva ad oggetto la legge n. 5 del 2016 della Regione Sardegna, con la quale il legislatore regionale era intervenuto sul profilo relativo alla sdemanializzazione dei beni gravati da usi civici. La norma citata prevedeva alcune ipotesi di riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione disciplinata dall'articolo 18-bis della legge regionale n. 12 del 1994 (comma 24), un'ulteriore e nuova ipotesi di sclassificazione e di sanatoria edilizia (comma 25), nonché alcune ipotesi di sclassificazione diretta, aventi efficacia provvedimentale (commi 26 e 27).

Anche in quest'occasione la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma impugnata, per il contrasto di essa con l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, che riconosce allo Stato

³⁹ Il riferimento è alla sentenza del 23 marzo 2012 n. 66, a quella del 29 maggio 2009, n. 164, alla pronuncia del 22 luglio 2009 n. 226 e a quella del 10 febbraio 2006, n. 51.

⁴⁰ A questo proposito, ancora una volta, A. SIMONATI: *Gli usi civici nelle Regioni op. cit.*, p. 416.

⁴¹ Si vedano le riflessioni compiute sui principi espressi dalla sentenza da S. DELIPERI: *Ancora una volta la Corte Costituzionale stronca i tentativi regionali di privatizzazione dei demani civici sardi*, in www.gruppodinterventogiuridicoweb.com, 2017.

competenza legislativa esclusiva in materia ambientale.⁴² Ancora una volta, infatti, la Regione Sardegna ha introdotto una normativa atta a disciplinare ipotesi e procedimenti di “sclassificazione” degli usi civici che, ponendosi al di fuori delle procedure di elaborazione del piano paesaggistico, disciplinate dal d.lgs. n. 42 del 2004, inevitabilmente ha configurato una lesione della potestà normativa statale in materia, stante l’idoneità del provvedimento di sdemanializzazione a determinare un pregiudizio per i valori ambientali e paesaggistici sottesi dall’uso civico.⁴³

La Corte Costituzionale è stata chiamata ad emettere un’altra decisione sulla questione degli usi civici l’anno successivo, con la sentenza n. 113 del 2018, a seguito della presentazione di un’ordinanza di rimessione da parte del Commissario per la liquidazione della Regione Lazio.

L’ordinanza ha avuto ad oggetto l’articolo 8 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificata dall’articolo 8 della legge Regione Lazio n. 6 del 2005. Tale disposizione prevedeva la possibilità di alienare, previa sanatoria sotto il profilo urbanistico delle costruzioni su di essi realizzate, terreni gravati da uso civico ed illegittimamente occupati, tutto ciò a condizioni di particolare favore per gli acquirenti. In base alla predetta norma, quindi, la sola emissione di un permesso di costruire rilasciato in sanatoria con riferimento ad opere edilizie già realizzate sul suolo di fondi gravati da uso civico avrebbe decretato la sdemanializzazione di questi beni, consentendo, dunque, di procedere all’alienazione degli stessi, in quanto ormai sottoposti al regime giuridico di circolazione proprio dei beni privati.

Il Giudice delle Leggi si è pronunciato sul ricorso presentato, rilevando una situazione di incompatibilità costituzionale della norma impugnata sotto diversi profili.

In primo luogo, la Corte ha rilevato, anche in questo caso, il contrasto della normativa disciplinante la possibilità di sdemanializzare e, conseguentemente, alienare i terreni gravati da uso civico, al di là delle ipotesi previste dalla legge n. 1766 del 1927 ed al di fuori delle procedure condivise tra Stato e Regione di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, con l’articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione. Ancora una volta, i giudici costituzionali hanno ribadito che l’autonoma disciplina, da parte della Regione, di un procedimento che conduca, alla sua conclusione, alla sottrazione di un terreno soggetto ad uso civico al

⁴² Un interessante commento della sentenza si trova in M. MAZZUCA: *Beneficio per la collettività. Funzione degli usi civici e mutamento di destinazione*, ne *Il diritto dell’agricoltura*, n. 2-3/2017, p. 443. In particolare, l’Autore offre una lettura della sentenza e della disciplina vigente in materia paesaggistica tale da portarlo alla conclusione secondo cui, mentre alla Regione è precluso di procedere all’alienazione delle terre soggette ad uso civico, diversamente può rivelarsi compatibile con la disciplina vincolistica del piano un provvedimento che disponga il mutamento di destinazione del bene.

⁴³ A questo proposito, si vedano le riflessioni svolte da A. JANNARELLI: *Gli usi civici e i “beni comuni”*, *op. cit.*, pp. 91 e ss; e da E. BUOSO: *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni* n. 5-6/2018, p. 1074.

regime giuridico che gli è proprio, mediante la sua sdemanializzazione, è suscettibile di compromettere gli interessi paesaggistici ed ambientali che insistono sul bene.⁴⁴

La pronuncia ha, però, rivelato una grande importanza soprattutto con riferimento al secondo momento di incompatibilità costituzionale, individuato nel conflitto della normativa regionale con l'articolo 117, comma 2, lettera l), della Carta fondamentale. Quella da ultimo citata è una disposizione che riconosce allo Stato competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile. L'attribuzione di una prerogativa di questo tipo allo Stato è facilmente spiegabile alla luce della volontà dell'ordinamento di garantire l'applicazione su tutto il territorio nazionale di una normativa uniforme in materia di diritto civile, in modo tale da garantire l'efficace sviluppo dei rapporti intersoggettivi.⁴⁵

Nel rilevare l'esistenza della violazione della competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, l'organo giudicante ha sostenuto che, sebbene i D.P.R. nn. 12 del 1972 e 616 del 1977 avessero trasferito alle Regioni le funzioni amministrative anche in materia di usi civici, gli enti regionali avrebbero potuto intervenire unicamente dettando la disciplina sul funzionamento delle predette funzioni. Sarebbe stata loro preclusa, invece, la possibilità di individuare nuove ipotesi di alienazione o di legittimazione delle occupazioni abusive, diverse da quelle di cui alla normativa del '27. Infatti, le funzioni legislative in materia di ordinamento civile non avrebbero mai potuto essere oggetto di trasferimento dallo Stato alla Regione.⁴⁶

La pronuncia ha, quindi, sortito l'effetto di ridimensionare enormemente il ruolo delle Regioni nella disciplina della materia degli usi civici, per il fatto di avere sottratto loro la possibilità di prevedere ipotesi di sdemanializzazione, alienazione o trasferimento dei terreni soggetti ad uso civico, diverse da quelle contemplate dalla normativa nazionale. E questo non solo in considerazione della incompatibilità di queste soluzioni con la normativa che costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, ma anche, e soprattutto, in ragione della competenza esclusiva dello Stato stesso in materia di ordinamento civile, che preclude alle Regioni la possibilità di dettare legge con riferimento ai profili inerenti alla circolazione dei diritti dominicali sui beni.

⁴⁴ Sul punto, sono interessanti le riflessioni svolte da L. DE LUCIA: *Gli usi civici tra autonomia delle collettività ed accentramento statale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2018, p. 1290. In particolare, l'Autore mette in evidenza come il ricorso alle procedure di copianificazione di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio sia necessario non solo con riferimento alle ipotesi di alienazione e legittimazione disciplinate dalla legge n. 1766 del 1927, ma anche con riferimento ai provvedimenti che dispongano il mutamento di destinazione del bene. Sebbene, infatti, questi provvedimenti non abbiano l'effetto di determinare l'estinzione dell'uso civico, ma comportino unicamente la sua temporanea sospensione, ciò non di meno si rivelano suscettibili di compromettere i valori ambientali e paesaggistici che sul bene insistono, rendendo necessario il coinvolgimento dello Stato nell'ambito delle procedure disciplinate dalla normativa statale.

⁴⁵ Cfr., L. DE LUCIA: *Gli usi civici tra autonomia*, *op. ult. cit.* pp. 1287 ss.

⁴⁶ Interessanti, con riferimento a questo profilo, le considerazioni svolte da F. POLITI: *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2018, p. 1281.

L'ultima sentenza emessa dalla Corte Costituzionale con riferimento alla problematica della sdemanializzazione degli usi civici è stata la n. 178 del 2018.

Questa decisione è stata emessa a seguito del sollevamento di una questione di illegittimità costituzionale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riferimento alla legge della Regione Sardegna n. 11 del 2017, i cui articoli 37, 38 e 39, che si è già avuto modo di illustrare in precedenza, avevano modificato alcune disposizioni della legge regionale n. 12 del 1994. In particolare, gli articoli 37 e 38 avevano modificato, rispettivamente, gli articoli 18 e 18 – ter della legge regionale (riguardanti le ipotesi di alienazione e trasferimento degli usi civici), mentre il 39 aveva inserito un nuovo articolo, il 18 – quater, che prevedeva che qualsiasi proposta di sdemanializzazione delle terre soggette ad uso civico fosse accompagnata dalla proposta di trasferimento dei diritti stessi su altre terre di proprietà comunale, purchè idonee a garantirne l'effettivo esercizio.

Come avvenuto nelle pronunce precedenti, la Corte Costituzionale ha sanzionato questa norma per il fatto di avere violato, attraverso la previsione di ipotesi e procedimenti di sdemanializzazione non contemplati all'interno della normativa posta dal legislatore nazionale, l'articolo 117, comma 2, lettere s) e l), della Costituzione. L'organo giudicante ha, infatti, ribadito che la disciplina di fattispecie relative alla circolazione dei beni soggetti ad uso civico, oltre a porsi in conflitto con la previsione secondo la quale l'ordinamento civile sarebbe materia di esclusiva competenza statale, viola anche la lettera s) del comma 2 dell'articolo 117, per il fatto di dare origine ad una lesione dei valori ambientali e paesaggistici coinvolti dall'uso civico senza l'attivazione delle procedure poste a garanzia della loro conservazione dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Dall'esame globale delle pronunce emesse dalla Corte Costituzionale negli ultimi cinque anni emerge un dato di enorme rilevanza con riferimento alla disciplina della materia degli usi civici e dei domini collettivi. Questo dato afferisce al riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, nello specifico quelle a Statuto speciale, che pure godono di competenza legislativa in materia di usi civici, vista l'espressa attribuzione effettuata dagli statuti stessi.

Le pronunce del Giudice delle Leggi dimostrano, infatti, che, nonostante la competenza statutariamente riconosciuta, il potere delle Regioni in materia di proprietà collettive ed usi civici debba essere esercitato non solo nel rispetto dei vincoli specificamente previsti dalla norma attributiva dello stesso Statuto, ma anche al di fuori delle materie che, per il fatto di essere assegnate dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, sono sottratte a qualsiasi tipo di ingerenza da parte del legislatore regionale. Questo è quanto accade anche nella materia degli usi civici, la cui disciplina da parte delle Regioni a statuto speciale

non può mai, a detta della Corte, determinare un'invasione di settori come quelli della tutela ambientale e dell'ordinamento civile.⁴⁷

Si tratta, però, di una lettura probabilmente eccessivamente restrittiva, che finisce per svuotare di significato la previsione statutaria, attributiva alla Regione della competenza legislativa in materia. Se, infatti, si escludono dall'ambito di competenza regionale tutti i profili riguardanti materie di pertinenza statale, ne risulta un potere di legiferazione a dir poco ridimensionato, per non dire inconsistente.

Sarebbe stata, invece, preferibile una lettura diversa della norma statutaria da parte della Corte, con la quale fosse riconosciuto ad essa il ruolo di effettivo strumento di valorizzazione del carattere di autonomia del quale le Regioni a statuto speciale godono nel nostro ordinamento, capace di differenziarle anche sotto il profilo della competenza legislativa rispetto a tutte le altre. Questo anche perché, con riferimento al caso della Regione Sardegna, lo strumento della legge regionale è stato utilizzato in modo virtuoso in occasione dell'emanazione della legge n. 11 del 2017, ed è stato adoperato per risolvere una questione che sta diventando particolarmente spinosa e, a tratti, drammatica nella realtà isolana.

Piuttosto che adottare una lettura favorevole all'estensione degli spazi autonomistici regionali, che avrebbe anche consentito il felice raggiungimento di finalità pratiche di non poco conto, la Corte ha, invece, preferito barricarsi entro le rigide formule del riparto di competenze operato dalla Costituzione, considerato prevalente anche sulle disposizioni statutarie delle Regioni a statuto speciale, con l'effetto di impoverire le potenzialità autonomistiche di queste ultime.

Tutto questo ha finito per determinare, ancora attualmente, una situazione di grande incertezza ed instabilità in Sardegna intorno alla materia dei domini collettivi, in attesa di una normativa regionale che possa finalmente risolvere i problemi legati alle occupazioni abusive delle terre e alle loro irreversibili trasformazioni, con conseguente inevitabile depauperamento del patrimonio demaniale civico delle comunità.

8. L'importanza della storia come fonte del diritto e della partecipazione come principio indefettibile nella gestione delle terre in regime di dominio collettivo all'interno della legge n. 168 del 2017

Benchè a livello regionale lo stato della legislazione sia ancora motivo di grandi incertezze e non abbia dato una risposta soddisfacente ai numerosi problemi legati agli usi civici, a livello nazionale c'è stato recentemente un importante intervento normativo, avvenuto con l'emanazione della legge n. 168 del 2017.

⁴⁷ Cfr. E. BUOSO: *Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2018, p. 464.

Si è trattato del primo intervento del legislatore repubblicano sulla materia dei domini collettivi, che era stata in precedenza soltanto sfiorata dalla disciplina introdotta dalla legge Galasso del 1985 e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.

La norma riveste una grande importanza in materia perché, oltre ad aver confermato gli aspetti giuridici essenziali dell'istituto⁴⁸, alcuni già delineati dalla legge del 1927, ed altri la cui elaborazione è stata il frutto di un'intensa attività di interpretazione giurisprudenziale⁴⁹, ha definito con grande chiarezza alcuni profili del dominio collettivo che mai erano stati messi in luce con tanta decisione, e sui quali la dottrina ha già avuto modo di svolgere interessanti riflessioni.⁵⁰

Innanzitutto, va detto che la norma ha individuato i domini collettivi assoggettati alla disciplina in essa contenuta in modo tassativo, attraverso un'elencazione contenuta all'interno del suo articolo 3. Si tratta di beni, comprensivi anche degli usi civici, accomunati dal fatto di essere oggetto di diritti dominicali esercitati congiuntamente dalle comunità residenti in un comune contesto territoriale, aventi ad oggetto il normale sfruttamento dei fondi, e caratterizzate dal potere dei titolari di escludere dalla loro utilizzazione qualsiasi soggetto non legittimato.⁵¹

Secondariamente, la legge ha avuto il merito di porre fine a quel fraintendimento terminologico che aveva contraddistinto la legge n. 1766 del 1927 nel momento in cui, adoperando l'espressione "usi civici", aveva inteso disciplinare l'istituto della proprietà collettiva, che costituisce, però, una categoria dai contorni più ampi di quella del termine utilizzato dalla norma per descriverla⁵². Peraltro, se il termine utilizzato precedentemente produceva l'effetto di inquadrare la materia in una dimensione eminentemente pubblicistica, quello di "domini collettivi" ha consentito di porre in risalto, accanto agli aspetti di diritto pubblico, anche i profili più spiccatamente privatistici della materia, che nell'esperienza normativa precedente erano rimasti del tutto sullo sfondo.⁵³ La problematica dell'inquadramento dei beni che formano oggetto di dominio collettivo entro l'area del diritto pubblico o entro quella del diritto privato, peraltro, si inserisce nell'ambito di una disputa inerente alla definizione della categoria dei beni pubblici

⁴⁸ La legge ha confermato, in primo luogo, all'articolo 3, comma 3, i caratteri dell'inalienabilità, indivisibilità ed inusucapibilità dei beni in regime di dominio collettivo.

⁴⁹ Il riferimento è, in particolare, all'assunzione da parte dei domini collettivi di una dimensione paesaggistico – ambientale che, benchè generata dall'emanazione della legge n. 431 del 1985, è stata determinata, in buona parte, da un'intensa attività di interpretazione, soprattutto della Corte Costituzionale.

⁵⁰ La produzione scientifica, sul punto, è stata particolarmente prolifica. Si vedano i lavori di R. VOLANTE: *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. 5/2018; F. MARINELLI: *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giustizia civile*, n. 4/2017, ID.: *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa 2019; M. COSULICH: *Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento Repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?* in *Archivio Scialoja – Bolla*, n. 1/2018.

⁵¹ Si tratta dei caratteri distintivi che la legge disciplina all'interno dell'articolo 2, comma 2.

⁵² Cfr. M. COSULICH: *La legge 20 novembre 2017, n. 168: "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 4/2017, p. 697

⁵³ Ancora, sul punto, M. COSULICH: *La legge 20 novembre 2017 op. ult. cit.*, p. 697

che, sorta già subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, alimenta ancora oggi il dibattito in sede dottrinale e legislativa.⁵⁴

Inoltre, come emerge immediatamente dalla lettura dell'articolo 1 della legge, il legislatore ha voluto enfatizzare l'intento di attuazione della Costituzione che si cela dietro l'emanazione di questa norma. Della Carta fondamentale vengono, infatti, richiamati alcuni fondamentali articoli.

Se il riferimento all'articolo 9 sulla tutela del paesaggio e dei beni culturali poteva ritenersi prevedibile, meno scontato era sicuramente quello agli articoli 2, 42, comma 2, e 43 della Costituzione. Attraverso i predetti richiami costituzionali, il legislatore nazionale ha voluto far luce sul fatto che l'attuale rilievo dei domini collettivi nell'ordinamento non si spiega soltanto in ragione del loro inestricabile intreccio con interessi di natura ambientale, paesaggistica ed ecologica, ma anche in ragione della protezione che l'ordinamento accorda alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'individuo (tra le quali rientrano, senza dubbio, quelle in cui si organizzano le comunità titolari del diritto di proprietà esercitato in forma collettiva), nonché della funzione sociale della proprietà, e dell'impegno dell'ordinamento a garantire a tutti i consociati un facile accesso alla stessa situazione dominicale. Questi ultimi due articoli hanno ricevuto attuazione nella legge n. 168 del 2018 per il fatto che essa ha consacrato i domini collettivi come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie", e ha riconosciuto a queste ultime particolari poteri di autonormazione e di amministrazione dei beni che formano oggetto del diritto proprietario.⁵⁵

⁵⁴ Tale dibattito è stato alimentato, in modo particolare, dai recenti lavori svolti dalla Commissione Rodotà, che nel 2007 era stata incaricata di predisporre uno schema di disegno di legge delega al Governo per la riforma del Capo II del Titolo I del Libro III del codice civile. I lavori svolti da questa Commissione, benché non abbiano condotto al raggiungimento del proposito perseguito, hanno dimostrato, però, l'emersione tra alcuni dei più autorevoli esponenti del panorama scientifico giuridico, dell'esigenza di attuare un ripensamento delle categorie civilistiche dei beni oggetto di proprietà. In particolare, la Commissione si era mossa nella direzione di un superamento della tradizionale dicotomia beni pubblici-beni privati, non solo attraverso un nuovo criterio di partizione interna della prima categoria, ma anche mediante la individuazione di una nuova tipologia: quella dei così detti "beni comuni". In tale nuova categoria avrebbero dovuto confluire tutti quei beni, come il paesaggio, l'ambiente, l'acqua e l'aria, che fossero funzionali alla fruizione dei diritti fondamentali di ogni individuo, e ciò indipendentemente dal fatto che sotto il profilo dell'appartenenza si trattasse beni di proprietà pubblica o privata. Nella relazione della Commissione si può leggere, infatti, che, a prescindere da questo dato, avrebbe dovuto essere consentito l'accesso a questi beni a tutti i membri della collettività, secondo le modalità fissate dalla legge. Parimenti, nella successiva proposta di articolato, la Commissione si esprimeva affermando che "*La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque.*" Nell'effettuare un simile parallelismo tra usi civici e beni comuni, i membri incaricati di redigere questo schema di proposta di legge delega dimostravano, quindi, di collocare anche la categoria degli usi civici in una dimensione sganciata dalla necessaria categorica alternativa tra pubblico e privato, in quanto dotata di peculiarità uniche, che non ne consentirebbero una semplificazione attraverso il ricorso alle divisioni codicistiche. La produzione scientifica sui beni comuni è stata particolarmente feconda. Si vedano, in particolare: S. RODOTÀ: *Il terribile diritto op. cit.*; V. CERULLI IRELLI e L. DE LUCIA: *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, n. 1/2014; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ: *I beni pubblici: dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010; G. ARENA, C. IAIONE: *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012.

⁵⁵ Si vedano le interessanti riflessioni svolte sul punto da L. FULCINTI: *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2018, p. 562

Proprio il riferimento al fatto che i domini collettivi costituiscono ordinamento giuridico primario delle comunità titolari rivela l'importanza che l'ordinamento ha inteso attribuire alla storia, e la volontà di riconoscere ad essa il valore di fonte del diritto. Il riferimento all'esistenza di una pluralità di ordinamenti, preesistenti a quello statale, infatti, oltre a costituire la consacrazione a livello normativo delle riflessioni svolte in passato da alcuni autorevoli studiosi,⁵⁶ rappresenta l'effettiva attribuzione di valore giuridico a situazioni che si sono consolidate prima della nascita dello stesso Stato italiano, suscettibili di incidere sul suo attuale assetto.⁵⁷ Tali situazioni, peraltro, nonostante la loro origine secolare, hanno rivelato la capacità di acquistare un valore e un'importanza nuovi, e di legarsi ai fondamentali principi costituzionali dei quali si è detto, inserendosi, peraltro, anche nel recente dibattito sulle evoluzioni del diritto di proprietà.⁵⁸

Il profilo relativo all'autonormazione e all'auto – organizzazione degli enti esponenziali delle comunità titolari denota anche la volontà del legislatore nazionale di valorizzare il ruolo che le comunità rivestono nella gestione di questi patrimoni collettivi, in armonia con la previsione di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione, che, nel rimarcare l'importanza dell'autonoma iniziativa popolare nello svolgimento di attività di interesse generale, esprime il così detto principio di sussidiarietà orizzontale.⁵⁹ Si tratta di una fondamentale previsione, attuativa del principio di democraticità dell'ordinamento anche in ambito amministrativo, che consente ai cittadini di intervenire attivamente nella gestione della cosa pubblica.

Le organizzazioni rappresentative delle comunità, infatti, sono riconosciute titolari di importanti poteri amministrativi delle terre sulle quali le popolazioni residenti stesse esercitano i diritti proprietari in forma condivisa. Si tratta, però, di un'amministrazione che risponde non solo agli interessi privatistici della comunità stessa, ma a quelli della collettività tutta, per il fatto che, come si è avuto modo di approfondire nel corso di questo lavoro, attualmente le terre in regime di dominio collettivo assumono una rilevanza nazionale, dovuta all'intreccio con interessi ambientali e paesaggistici di portata generale. Questo spiega perché, nell'attività gestionale delle terre in regime di dominio collettivo, le organizzazioni rappresentative delle comunità titolari, nonostante siano inquadrare dalla stessa legge n. 168 del 2017 quali persone giuridiche di diritto privato (articolo 2), siano tenute al rispetto di alcuni fondamentali principi dell'azione amministrativa, quali quelli di trasparenza, pubblicità e partecipazione. L'esistenza di interessi eteronomi

⁵⁶ Il riferimento è a S. ROMANO: *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

⁵⁷ Sul punto, si vedano le riflessioni di M. COSULICH: *La legge 20 novembre 2017 op. cit.*, p. 696; nello stesso senso anche W. GIULIETTI: *Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*, ne *Il diritto dell'economia*, n. 3/2018, p. 1045.

⁵⁸ Su tutti, si vedano le riflessioni svolte da S. RODOTÀ: *Il terribile diritto op. cit.*; e da U. MATTEI: *Beni comuni. Un manifesto*, Bari 2011.

⁵⁹ Con riferimento a questi profili si veda, ancora una volta W. GIULIETTI: *Norme in materia di domini collettivi op. cit.*, p. 1044; e F. POLITI: *I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja – Bolla*, n. 1/2013, p. 56 ss.

rispetto a quelli propri del soggetto dotato dei poteri gestori impone, infatti, l'obbligo di rispettare questi fondamentali canoni di condotta, in mancanza dei quali la collettività non sarebbe adeguatamente tutelata. L'entrata in vigore di questa norma, dunque, non ha condotto a grandi trasformazioni sotto il profilo del regime giuridico proprio delle terre in regime di dominio collettivo, né ha modificato la normativa del 1927 in relazione alle ipotesi e ai presupposti di alienabilità o di mutamento di destinazione delle stesse, che pure avrebbero meritato senz'altro maggiore attenzione per i numerosi problemi che nel corso degli anni hanno alimentato a livello regionale. Essa ha avuto, tuttavia, il merito di esprimere alcuni fondamentali principi che hanno finalmente offerto un inquadramento della materia coerente con i valori consacrati a livello costituzionale.

Attualmente, infatti, i domini collettivi, a fronte di un'origine medievale, rappresentano un istituto saldamente ancorato ai principi espressi dalla Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, permeato dai valori di solidarietà sociale di cui all'articolo 2 del testo Costituzionale, strumentale alla realizzazione di finalità di interesse generale e a garantire l'accesso di tutti i consociati alla proprietà, non solo attraverso l'esercizio dei poteri di godimento che questa situazione giuridica attribuisce, ma anche attraverso il coinvolgimento effettivo dei titolari nell'attiva gestione dei beni.

Lo studio che è stato condotto in questa sede su un istituto sorto con funzioni e significati ben diversi da quelli che attualmente lo permeano denota, in conclusione, l'attitudine della realtà materiale ad essere reinterpretata e riletta in chiave differente, a seconda del contesto giuridico e normativo nel quale viene presa in considerazione, dichiara il rifiuto di categorie dogmatiche aprioristiche ed immutabili, e dimostra, altresì, la forza della storia quale fonte del diritto, capace di dare origine a realtà giuridiche che, anche a distanza di secoli, esprimono la loro attualità.

9. Prospettive evolutive della legislazione nazionale e regionale in materia di domini collettivi.

La sfida al superamento delle criticità risultanti dalle pronunce della Corte Costituzionale

Come si è avuto modo di constatare nelle pagine che precedono, l'attuale situazione normativa a livello nazionale in materia di usi civici, unitamente all'assetto delle competenze tracciato dalla Costituzione, nell'interpretazione che di esso ha dato la Corte Costituzionale, hanno determinato la produzione di un effetto limitativo sul potere della Regione di poter incidere sulla materia con le proprie leggi.

Dall'analisi complessiva delle pronunce che sono state emesse dai giudici costituzionali tra il 2014 e il 2018 risulta, infatti, che attualmente le Regioni, sia quelle a statuto ordinario che quelle a statuto speciale, non possano dettare un'autonoma disciplina nelle materie in cui lo Stato vanta una competenza esclusiva. Quanto detto vale anche per le così dette materie "trasversali", ovvero quelle materie di competenza statale che, per l'ampiezza che le caratterizza, sono suscettibili di intersecarsi di frequente con altri settori

normativi, compresi quelli appartenenti alla potestà normativa delle Regioni. Questo comporta che, anche nell'ambito materie in cui queste ultime abbiano competenza, tutti i profili ad esse interconnessi che rientrino in uno dei settori appartenenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato possano essere oggetto di regolamentazione solo ed esclusivamente da parte degli organi nazionali dotati dei corrispondenti poteri di normazione.

Ma, se una lettura di questo tipo era assolutamente prevedibile con riferimento alle Regioni ordinarie, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda quelle speciali. Va rammentato, infatti, che le Regioni a statuto speciale dispongono di una competenza legislativa esclusiva in una serie di materie espressamente indicate dai rispettivi statuti che, nell'individuare, hanno posto una deroga al sistema di riparto tracciato dall'articolo 117 della Costituzione.

Nel tracciare questo sistema di riparto, gli Statuti delle Regioni speciali hanno svolto la funzione di differenziare questi enti anche dal punto di vista della competenza normativa, nel tentativo di valorizzare sotto questo profilo le particolarità che si pongono a fondamento del riconoscimento di una loro maggiore autonomia.⁶⁰

La lettura data dalla Corte Costituzionale al rapporto tra la legislazione nazionale e quella delle Regioni a Statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva ha, invece, avuto l'effetto di ignorare l'importanza dei connotati autonomistici di queste ultime, nel nome di una miope valorizzazione del primato normativo statale.

Infatti, nonostante la competenza legislativa vantata dalle Regioni ad autonomia speciale nella materia degli usi civici, la Corte Costituzionale ha ritenuto che essa non possa essere esercitata in modo tale da coinvolgere le materie dell'ordinamento civile e della tutela ambientale che, in quanto oggetto di competenza esclusiva statale, si sottraggono ai poteri di intervento del legislatore regionale.

Questo ha determinato la creazione di situazioni di difficile soluzione in molte di queste Regioni e, in modo particolare, in quella sarda.

Attualmente, infatti, la Sardegna si trova costretta a fronteggiare una problematica particolarmente critica, dovuta all'occupazione abusiva ed alla trasformazione irreversibile di un elevato numero di fondi gravati da usi civici, irrimediabilmente sottratti al godimento e alla fruizione delle comunità titolari. In molti casi questi terreni sono stati edificati, ed in altri sono stati addirittura utilizzati per la realizzazione di impianti produttivi, che precludono, pertanto, la possibilità di una riduzione in pristino stato dei luoghi.

⁶⁰ Sulle ragioni della specialità regionale si vedano S. MANGIAMELI: *Regioni a Statuto speciale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, n. 5/2006, p. 4986, e G. SILVESTRI: *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Trieste, 26 maggio 2014.

Come si è avuto modo di vedere, il tentativo attuato dalla Regione Sardegna con la legge n. 11 del 2017, con il quale si era cercato di porre rimedio alla situazione creatasi attraverso la regolamentazione di nuove ipotesi di alienazione dei terreni e trasferimento dei diritti delle collettività su altri fondi di proprietà comunale, è stato censurato dalla Corte, in quanto illegittimo.

Allo stato attuale si tratta, pertanto, di cercare soluzioni alternative rispetto ad un intervento con legge Regionale, posto che i margini di manovra di questo strumento normativo sono assolutamente troppo limitati per poter condurre a risultati che possano assicurare una soluzione soddisfacente del problema.

La soluzione migliore sarebbe, senz'altro, quella di una legge nazionale che, tenendo conto della nuova dimensione paesaggistico – ambientale dei domini collettivi, disciplinasse nuove ipotesi di alienazione e trasferimento dei beni gravati da uso civico. Infatti, la disciplina ancora attualmente vigente in materia di circolazione di questi beni è quella posta dal legislatore del 1927, che si dimostra non solo particolarmente restrittiva con riferimento alle ipotesi di disposizione contemplate, ma anche assolutamente inadatta a disciplinare un istituto interessato nel corso dei decenni successivi alla sua entrata in vigore da un intenso processo di evoluzione sotto il profilo funzionale. Peraltro, benchè la recente emanazione della legge n. 168 del 2017 abbia certamente prodotto degli effetti positivi quanto all'inquadramento dell'istituto del dominio collettivo, ed alla sua collocazione nell'ambito dei valori costituzionali, essa non ha però apportato alcuna variazione significativa in relazione al regime della circolazione di questi beni.

Sarebbe, quindi, opportuno un intervento del legislatore nazionale con il quale venissero regolamentate nuove ipotesi di disposizione dei beni in regime di dominio collettivo, che attualmente si rendono necessarie in tutti quei casi in cui i valori paesaggistici ed ambientali, rispetto ai quali essi costituiscono un presidio, non possano essere tutelati adeguatamente a causa delle occupazioni abusive. E' infatti evidente che la legislazione attualmente in vigore determini 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.

Oltre all'ipotesi della legge nazionale, un'altra possibilità di intervento potrebbe essere rappresentata dall'emanazione di norme di attuazione dello Statuto della Regione Sardegna.⁶¹

⁶¹ Per un'esaustiva analisi dell'istituto delle norme di attuazione si rinvia a M. COSULICH: *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli 2017.

Quello delle norme di attuazione dello Statuto regionale è, infatti, uno strumento che, tra le sue funzioni, ha anche quella di specificare i contorni della competenza regionale nelle materie individuate dallo Statuto adottato con legge costituzionale, in tutti i casi in cui esse siano state definite in maniera eccessivamente generica dal legislatore.

Il ricorso alle norme di attuazione produce effetti soddisfacenti nel definire gli ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni per alcuni fondamentali motivi.

In primo luogo, specificando il contenuto di una legge costituzionale, esse si collocano, nella gerarchia delle fonti normative dell'ordinamento, in una posizione intermedia tra la legge costituzionale e le fonti di rango primario, con la conseguenza che queste ultime sarebbero tenute a rispettarne il contenuto.

In secondo luogo, assicurano la stabilità degli effetti prodotti, per il fatto che la legge, adottata con decreto legislativo emanato dal Governo, è il frutto di una elaborazione effettuata da una Commissione paritetica composta da due rappresentanti della Regione e due rappresentanti dello Stato. Pertanto, è a dir poco inverosimile che una delle parti che hanno preso parte all'accordo proponga, nei sessanta giorni successivi all'emanazione della legge, questione di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Carta Fondamentale.⁶²

Le peculiarità sinteticamente illustrate con riferimento ai decreti legislativi di attuazione delle norme statutarie consentono di comprendere le ragioni alla base dell'opportunità di una loro adozione per far fronte alle criticità emerse nella realtà giuridico - sociale sarda. L'emanazione di queste norme consentirebbe, infatti, di delimitare in modo chiaro ed inderogabile gli ambiti di competenza dello Stato e della Regione Sardegna in materia di usi civici, con la possibilità di riconoscere proprio all'ente regionale anche la competenza a disciplinare autonomamente le fattispecie circolatorie di questi beni.

Una soluzione siffatta garantirebbe al legislatore regionale la possibilità di intervenire in un momento successivo con una disciplina volta ad individuare nuove ipotesi di alienazione o di trasferimento dei domini collettivi. Si andrebbe a realizzare, pertanto, la creazione di un impianto normativo coerente con le previsioni costituzionali, così come integrate dalle norme di attuazione, e capace, al contempo, di costituire una risposta efficace alle insidie derivanti dalla situazione di fatto nella quale attualmente versano le terre sarde in regime di dominio collettivo.

⁶² Cfr. ID: *Il decreto legislativo op. cit.*, p. 144.

Bibliografia:

- G. ARENA, C. IAIONE: "L'Italia dei beni comuni", 2012.
- E. BOSCOLO: "Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario", in "Urbanistica e appalti", 2008
- E. BUOSO: "Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio", in "Rivista giuridica di urbanistica", 2009
- E. BUOSO: "Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale", in "Le Regioni", 2018
- E. BUOSO: "La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile", in "Le Regioni" 2018
- C. CALISSE: "Rivista dei Demani e degli usi civici", 1927
- V. CERULLI IRELLI: "Proprietà pubblica e diritti collettivi", Padova 1983
- V. CERULLI IRELLI e L. DE LUCIA: "Beni comuni e diritti collettivi", in "Politica del diritto", 2014
- V. CERULLI IRELLI: "Apprendere per laudo. Saggio sulla proprietà collettiva", in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 2016
- P. CHIRULLI: "Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata", in "Diritto amministrativo", 2015
- A. CIOFFI: "Paesaggio, ambiente e beni comuni nella giurisdizione amministrativa", in "Il diritto agroalimentare", n.4, 2016
- M. COSULICH: "La legge 20 novembre 2017, n. 168: "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura", in "Rivista di diritto agrario", 2017
- M. COSULICH: "Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale", 2017
- M. COSULICH: "Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento Repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?", in "Archivio Scialoja – Bolla", 2018
- S. DELIPERI: "Ancora una volta la Corte Costituzionale stronca i tentativi regionali di privatizzazione dei demani civici sardi", in www.gruppodinterventogiuridicoweb.com, 2017
- L. DE LUCIA: "Gli usi civici tra autonomia delle collettività ed accentramento statale", in "Giurisprudenza Costituzionale", 2018
- M. DE PAOLIS: "Enti locali e pianificazione del paesaggio", in "Azienditalia", 2017
- L. FULCINTI: "Il (nuovo) quadro delle funzioni legislative dei beni di uso civico", in "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente", 2009
- L. FULCINTI: "I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi", in "Diritto agroalimentare", 2018
- W. GIULIETTI: "Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi", in "Il diritto dell'economia", 2018
- D. GRANARA: "Il paesaggio nella giurisprudenza costituzionale: esperienze comparatistiche anche alla luce della normativa dell'Unione Europea", in "Rivista della cooperazione giuridica internazionale", 2017
- P. GROSSI: "Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria.", 1977
- P. GROSSI: "Assolutismo giuridico e proprietà collettive", in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 1990
- A. JANNARELLI: "Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale", in "Rivista di diritto agrario", 2014
- A. JANNARELLI: "La Corte Costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103", in "Rivista di diritto agrario", 2017
- P. MADDALENA: "Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico", Roma, 2014
- S. MANGIAMELI: "Regioni a Statuto speciale", in "Dizionario di Diritto pubblico", 2006
- F. MARINELLI: "Gli usi civici", Milano 2013
- F. MARINELLI: "Dagli usi civici ai domini collettivi", in "Giustizia civile", 2017
- F. MARINELLI: "Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni", 2019
- U. MATTEI: "Beni comuni. Un manifesto", 2011

- U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTA': "I beni pubblici: dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile", Roma 2010
- M. MAZZUCA: "Beneficio per la collettività. Funzione degli usi civici e mutamento di destinazione", ne "Il diritto dell'agricoltura", 2017
- F. POLITI: "I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee", in "Archivio Scialoja – Bolla", 2013
- F. POLITI: "Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?", in "Giurisprudenza costituzionale", 2018
- L. PRINCIPATO: "Gli usi civici non esistono", in "Giurisprudenza Costituzionale", 2014
- S. RODOTA': "Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata", 1990
- S. ROMANO: "L'ordinamento giuridico", Firenze 1946
- G. SILVESTRI: "Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare", Trieste 2014.
- A. SIMONATI: "Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione", in "Le Regioni", 2006
- A. SIMONATI: "Gli usi civici nelle regioni a Statuto speciale, tra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale", in "Le Regioni", 2015
- A. SIMONCINI: "Il rilievo costituzionale degli usi civici", in "Studi in memoria di Fulvio Fenucci", 2010
- A. SOLMI: "Ademprivia. Studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna", in "Archivio Giuridico", 1904
- F. VANETTI e L. UGOLINI: "I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva dello Stato", in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2016
- F. VANETTI e L. UGOLINI: "Indicazioni sui livelli e criteri di pianificazione paesaggistica", in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2017
- R. VOLANTE: "Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168, in materia di domini collettivi", in "Le nuove leggi civili commentate", 2018.