

Gli usi civici tra tutela del diritto di proprietà e potere legislativo delle regioni

di

Maria Cristina Cervale*

SOMMARIO: 1. Usi civici e diritto di proprietà. – 2. Usi civici, legislazione regionale e destinazione funzionale dei terreni agrari. – 3. Realizzazione di impianti pubblici o di interesse pubblico su fondi gravati da uso civico. – 4. Giurisprudenza della Corte costituzionale e prospettive future. – 5. Riflessioni finali.

1. Usi civici e diritto di proprietà

Gli usi civici hanno origini antiche e si sviluppano nel corso dei secoli con un interesse non sempre costante, caratterizzato dall'alternativo rapporto tra proprietà individuale e proprietà collettiva lungo un percorso che ha valorizzato, aldilà dell'individualismo soggettivo, forme di appartenenza comune. Gli usi civici emergono nei lavori della Commissione feudale napoletana che nei primi anni dell'Ottocento traduce in atti concreti i principi delle leggi eversive della feudalità¹: l'esperienza feudale terminerà con la scelta di ripartire le terre che un tempo costituivano il feudo tra il barone e i cittadini del luogo. Così, Giuseppe Napoleone, con la legge 2 agosto 1806, dispone che: «La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, ed i proventi qualunque, che vi siano stati annessi, sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili» (art. 1). Nell'art. 15, la legge afferma che i demani appartenenti agli aboliti feudi restano agli attuali possessori e che gli usi civici saranno conservati fino a quando di detti demani, con apposita legge, non ne sia determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e ai diritti rispettivi.

* Ricercatrice confermata di diritto privato presso l'Università dell'Aquila.

¹ Sul ruolo della Commissione feudale napoletana: F. MARINELLI, *Giacinto Dragonetti e la commissione feudale napoletana*, in *Bullettino Deputazione Abruzzese di Storia Patria*, L'Aquila, 2017; R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle province napoletane. Dottrina, storia, legislazione e giurisprudenza*, Milano, 1909; O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, 1898.

Pertanto, alla Commissione feudale viene assegnato il compito di regolare i rapporti tra baroni e cittadini, dividendo le terre che appartenevano un tempo al feudo. Il descritto stato di fatto permette di elaborare principi generali che ancora oggi caratterizzano la materia: i beni di uso civico non circolano e non si usucapiscono; i diritti di uso civico non si prescrivono. Tali principi rimarranno alla base della legislazione degli anni '20 del Novecento che, dopo oltre un secolo di sostanziale disinteresse, tenterà di rivalorizzare la materia: quindi, viene approvata la l. 16 giugno 1927, n. 1766, ancor oggi punto di riferimento per una riflessione giuridica sul tema, che realizzerà un processo di pubblicizzazione tale da rendere la proprietà collettiva, dalla pianura padana alla Sicilia, unitaria nella disciplina e nelle funzioni². Ne restano estranee solo le regole dell'arco alpino, disciplinate dopo, nel 1994, dalla legge sulla montagna (l. 97/1994)³.

Il continuo approfondimento da parte della dottrina elaborerà, più di recente, l'espressione *assetti fondiari collettivi*⁴, formula linguistica che tende a ricomprendere sia gli usi civici propriamente detti sia le regole dell'arco alpino sia altri fenomeni, come il maso chiuso dell'Alto Adige e i tratturi dell'Italia centro-meridionale⁵. E' opportuno, allora, precisare come la denominazione più diffusa, quella di usi civici, vuole ricomprendere sotto una unica definizione non soltanto i diritti reali di interesse pubblico su proprietà private (*iura in re aliena*) ma anche qualsiasi forma di proprietà collettiva privata.

La normativa, tuttavia, non si è esaurita con la legge del 1927 in quanto il legislatore è intervenuto sulla materia mediante la l. 20 novembre 2017, n. 168 (*Norme*

² F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. e comm.* Cicu e Messineo, 2^a ed., Milano, 2013. Alla legge 16 giugno 1927, n. 1766 segue il regolamento di attuazione di cui al r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

³ La legge 31 gennaio 1994, n. 97, riconosce una specifica rilevanza giuridica alla montagna, attraverso una attività di salvaguardia e di valorizzazione e attraverso la previsione di azioni riguardanti i profili territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali.

⁴ La formulazione del sintagma *assetti fondiari collettivi* si deve a P. Grossi: «preferisco usare il più generico e meno vincolante sintagma di assetti fondiari collettivi, che sottolinea unicamente quale tratto tipizzante il fenomeno organizzativo di una collettività impegnata su una certa terra»: da ultimo, P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, Quodlibet Ius, 2019, p. 86.

⁵ F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi. Beni comuni*, 2^a ed., Pisa, 2019, p. 150 ss., e in F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, p. 72 ss.

in materia di domini collettivi). Quest'ultima definisce tali realtà come domini collettivi. L'art. 1 si apre con un richiamo alla Carta costituzionale, affermando che «in attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie... dotato di autonormazione... di capacità di gestione del patrimonio... caratterizzato dall'esistenza di una collettività» (comma primo). Il riferimento all'art. 2 Cost. riconosce i domini collettivi come formazioni sociali in grado di consentire lo sviluppo della personalità dell'individuo che vi partecipa: ogni componente della comunità svolge il ruolo di gestore dei beni nell'interesse collettivo, che è poi il riflesso di un interesse proprio, all'interno del rapporto reale tutelato dall'art. 42, secondo comma, Cost. e dalla riserva di legge ivi contenuta. Il richiamo dell'art. 9 Cost. conferma il ruolo dei beni civici quali efficaci strumenti di tutela del paesaggio e del patrimonio storico. Infine, il riferimento all'art. 43 Cost. pone in rilievo l'aspetto economico che tali realtà possono esprimere attraverso la possibilità di riservare o trasferire a enti pubblici, comunità di lavoratori o di utenti, imprese relative a beni produttivi che presentino il carattere di preminente interesse generale.

La legge 168/2017 inoltre, disponendo che «gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria» (art. 1, comma secondo), marginalizza il ruolo dei Comuni e delle Regioni. Ancora, con tale legge viene ad essere riaffermata la funzione ambientale della materia, che si aggiunge a quella agro-silvo-pastorale⁶. Funzione ambientale già indicata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e ribadita anche da alcune recenti decisioni che ridimensionano il ruolo delle regioni, sottolineando come sia la funzione ambientale sia l'appartenenza della materia all'ordinamento civile, facciano propendere per un riequilibrio delle attribuzioni a tutto vantaggio dello Stato centrale⁷.

⁶ I profili della nuova legge sui domini collettivi sono sviluppati in AA.VV., *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pisa, 2019.

⁷ Si fa riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 113/2018, sulla quale: F. MARINELLI, *La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi*, in *Giur. it.*, 2019, I, p. 1303 ss.; F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive? Osservazioni alla sentenza n. 113 del 2018*, in *Giur. cost.*, 2018, fasc. 3, p. 1281; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia della collettività e accentramento statale*, in *Giur. cost.*, 2018, fasc. 3, p. 1289.

2. Usi civici, legislazione regionale e destinazione funzionale dei terreni agrari

Non sempre il diritto privato ha costituito un ambito sottratto alla legislazione regionale in materia⁸. Anzi, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale che si è sviluppata negli anni antecedenti la riforma del Titolo V della Costituzione, alle regioni si consentiva di occuparsi di diritto privato per introdurre norme di dettaglio, per colmare lacune di un testo legislativo incompleto, per dettare norme regolamentari.

Focalizzando l'attenzione sulla normativa della Regione Abruzzo è opportuno rilevare come negli anni Ottanta del secolo scorso si assista in terra d'Abruzzo ad un vivace dibattito sulla problematica in esame⁹. Tale regione, il cui territorio montano è in gran parte sottoposto a vincoli di natura civica è tra le prime ad intervenire in materia, mediante la l.r. 3 marzo 1988, n. 25 (così come modificata dalla successiva legge Regione Abruzzo 8 settembre 1988, n. 77), intitolata «Norme in materia di usi civici e di gestione delle terre civiche». Proprio tale legge costituisce tuttavia, negli anni '90, oggetto di esame da parte della Corte costituzionale che, con la sentenza 30 dicembre 1991, n. 511, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, in essa contenuto. Tale articolo così dispone: «Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano

⁸ Sul rapporto tra Stato e regioni: G. CERVATI, *Le proprietà collettive tra Stato e regioni*, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, p. 401; P. RESCIGNO, *Diritti collettivi e usi civici*, in *Terre collettive e usi civici tra Stato e regioni*, a cura della Regione Lazio, Roma, 1985; G. ALPA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale. Un aggiornamento della giurisprudenza costituzionale*, in *Vita not.*, 2009, p. 1279; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit.; A.M. BENEDETTI, *Proprietà e diritto privato delle Regioni (a proposito di Corte cost. n. 228/2016)*, in *Dir. civ. contemporaneo*, 2017.

⁹ L'interesse costante agli usi civici, o meglio agli assetti fondiari collettivi, si deve a P. GROSSI, *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, ristampato (Milano, 2017) in copia anastatica con l'aggiunta di saggi più recenti dell'Autore sul tema. Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983. Si segnalano, inoltre: AA.VV., *Lezioni sulla proprietà collettiva*, a cura di F. Marinelli, Pisa, 2020; F. MARINELLI, F. POLITI (a cura di), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Aquila, 2013; F. POLITI, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2006, p. 13 ss.; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, 2^a ed., Padova, 2000; M.A. LORIZIO, *Gli usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 930 ss.; A. PALERMO, *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino, 1975, p. 231 ss.; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 88 ss.; E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 13 ss.; G. CERVATI, *Gli usi civici nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 519; G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma, 1928.

da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'Amministrazione separata frazionale, sentito il Comune, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico».

Le argomentazioni si sviluppano lungo un percorso che riflette il rapporto tra legislazione statale, ordinamento civile e potestà legislativa regionale. Nello specifico, il contenzioso era sorto tra il Comune di Avezzano e il Consorzio per il nucleo industriale del medesimo Comune e aveva ad oggetto la cessione a titolo gratuito, dal primo al secondo, di un appezzamento di terreno di natura demaniale civica per intervenuta perdita delle proprie caratteristiche. L'assunto da cui muove la Corte è che, «pur nel quadro della legge nazionale», occorre «trovare spazi a leggi regionali di sanatoria».

Una riflessione su tale pronuncia evidenzia come l'attenzione manifestata dalla Corte al tema sia sempre stata presente nelle decisioni rese, attraverso un ragionamento che giunge alle posizioni attuali espresse con la sentenza n. 113/2018¹⁰, relativa alla legge regionale del Lazio, con la successiva sentenza n. 178/2018, relativa alla legge regionale della Sardegna e, da ultimo, con la sentenza n. 71/2020, relativa alla legge regionale della Calabria¹¹.

¹⁰ La sentenza 31 maggio 2018, n. 113 esamina il rapporto tra ordinamento civile e potestà normativa regionale partendo dalla questione di costituzionalità dell'art. 8 della legge 3 gennaio 1986, n. 1 della Regione Lazio, *Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie*, come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, in relazione agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lett. l) e s) e 118 Cost. La disposizione censurata prevede la possibilità di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizioni di particolare favore.

¹¹ La Corte costituzionale, con la sentenza 26 luglio 2018, n. 178, torna sul tema degli usi civici all'interno della questione di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38, e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, in relazione all'art. 117, lett. s), Costituzione. Pur trattandosi di questioni riguardanti una regione a statuto speciale, la Corte esamina il rapporto tra legislazione statale esclusiva e legislazione regionale per affermare che «le disposizioni previste dagli artt. 37, 38 e 39 della legge regione Sardegna n. 11 del 2017 riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta alla Regione autonoma della Sardegna... ». Più di recente, la Corte costituzionale, con la sentenza del 24 aprile 2020, n. 71, riaffronta la tematica, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, per violazione degli articoli 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. Ciò in quanto la citata

Tornando alla decisione n. 511/1991, le doglianze svolte riguardano la violazione dell'art. 117 Cost. (pur se nel testo anteriore alla riforma costituzionale del 2001, che comunque individuava la materia «agricoltura e foreste» per giustificare il trasferimento alle Regioni di determinate funzioni sugli usi civici); dell'art. 118 Cost. e, infine, dell'art. 42, terzo comma, Cost. Con particolare riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., la Corte si pone un problema di coerenza dell'art. 10, secondo comma, legge Regione Abruzzo con i principi fondamentali risultanti e risalenti alla l. 1766/1927 (di recente ribaditi ancora dalla legge 168/2017), dell'imprescrittibilità dei diritti di uso civico, dell'iusucapibilità e dell'indisponibilità delle terre collettive. Come è noto, la citata l. 1766/1927 e il successivo r.d. 332/1928, disciplinano in un unico contesto le attività amministrative e giurisdizionali riguardanti gli usi civici. Vi rientrano, tra l'altro, la liquidazione dei diritti *in re aliena*, l'assegnazione a categoria di quelli *in re propria* (con conseguente quotizzazione dei beni con destinazione agricola e sottoposizione alla legislazione forestale di quelli con destinazione boschiva e pascoliva), le legittimazioni delle occupazioni dei terreni a vocazione agricola, le alienazioni e i mutamenti di destinazione d'uso di quelli utilizzabili come bosco o come pascolo.

La Corte, di fronte ad un provvedimento regionale di sclassificazione di terre civiche a sanatoria di situazioni pregresse, ha ritenuto, nei primi anni '90, non sussistere la violazione dei principi in materia di usi civici dettati dalla legislazione statale citata in quanto, nel caso di zone ad utilizzazione industriale, le diverse e più remunerative possibilità di occupazione, prodotte dal sopravvenuto sviluppo industriale del paese anche nelle zone tradizionalmente agricole, avevano determinato un progressivo abbandono dell'esercizio degli usi civici collegati a quelle economie. Tale fenomeno aveva comportato che terreni gravati da usi civici fossero stati alienati dai Comuni, trascurando le condizioni e le procedure previste dall'art. 12 della legge del 1927; tutto ciò, comunque, sempre per finalità di pubblico interesse connesse ai bisogni di urbanizzazione o di industrializzazione.

In secondo luogo, non sussiste violazione dell'art. 118 Cost. in quanto «il trasferimento delle funzioni amministrative in questa materia dovrebbe intendersi in

disposizione prevede che i diritti di uso civico siano da ritenersi cessati quando insistono su aree di sviluppo industriale.

realtà come delega ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., assistita dal limitato potere normativo previsto dall'art. 7 del citato decreto (d.p.r. 616/1977)».

Ancora la Corte, in relazione alla lamentata violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., secondo il quale: «La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale», ritiene che l'atto di sclassificazione non possa essere considerato assimilabile alla espropriazione forzata, «essendo nella specie ordinato alla regolarizzazione di una vendita già avvenuta, finalizzata a un insediamento industriale che rappresenta un reale beneficio per la collettività». Pertanto, l'atto di sclassificazione aveva natura meramente dichiarativa volta ad accertare la perdita delle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni del demanio collettivo e non poteva essere ragione di nullità della vendita stipulata tra le parti. In altre parole, alla luce delle predette considerazioni, può affermarsi che la Regione Abruzzo, con la citata disposizione, prevede una possibilità di passaggio dei beni del demanio al patrimonio, in applicazione dell'art. 829 c.c., secondo il quale il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve essere dichiarato dall'autorità amministrativa.

Ne è conseguito, quindi, che la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della l. Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, riconoscendo la possibilità, per il Consiglio regionale, di provvedere alla sclassificazione delle terre civiche nei casi in cui le stesse avessero perduto irreversibilmente la loro conformazione fisica e la loro destinazione funzionale. Si noti che il citato art. 10 della l. Regione Abruzzo è rubricato «Sanatoria di abusi edilizi» e oggi, a distanza di circa trenta anni, ci si potrebbe chiedere se la problematica affrontata negli anni '90 presenti o meno punti di contatto con quella risolta dalla Corte con la sentenza n. 113/2018.

Si consideri, inoltre, che la questione non riguarda soltanto la Regione Abruzzo in quanto altre leggi regionali, successive a quella abruzzese, disciplinano ipotesi simili, con precetti identici anche nella formulazione letterale: solo per citarne alcune, analoga disciplina è prevista dall'art. 7, l. Regione Veneto 22 luglio 1994, n. 31 che, ugualmente, prevede forme di sclassificazione di terreni di uso civico che «hanno irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi per effetto di occupazioni abusive o di utilizzazioni

improprie ormai consolidate»; ancora, l'art. 8, l. Regione Molise 23 luglio 2002, n. 14, regola forme di sanatoria in caso di «terre civiche che abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione e la destinazione funzionale»; inoltre, l'art. 24, l. Regione Calabria, 21 agosto 2007, n. 18, regola gli effetti della cessazione definitiva dei diritti di uso civico.

3. Realizzazione di impianti pubblici o di interesse pubblico su fondi gravati da uso civico

L'orientamento giurisprudenziale comincia a mutare già qualche anno dopo quando la Corte costituzionale è chiamata a decidere altra questione relativa ad altra legge della Regione Abruzzo, nello specifico la l.r. 27 aprile 1996, n. 23 (riguardante gli impianti pubblici o di pubblico interesse). Con la decisione del 21 novembre 1997, n. 345, la Consulta, utilizzando il criterio di ragionevolezza stabilito dall'art. 3 Cost., dichiara la illegittimità costituzionale della legge impugnata, che si compone di un unico articolo. L'intento del legislatore regionale era stato quello di semplificare le procedure di alienazione o di mutamento di destinazione delle terre civiche irreversibilmente trasformate per motivi industriali. Pertanto, secondo la suddetta legge, gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, si configuravano come opere di urbanizzazione e quindi non necessitavano di conformità urbanistica e non erano soggetti a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione comunale, con l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli civici. Tutto ciò, sul presupposto che la realizzazione degli impianti costituisse una esplicazione del diritto collettivo di godimento.

Tuttavia, in questo giudizio, l'esigenza di legittimare gli impianti di pubblico interesse non risulta prevalere sulla necessità di tutela dei beni civici. A parere della Corte, il tentativo della legge regionale di voler snellire l'*iter* procedimentale delle opere di urbanizzazione ivi previste, collegando automaticamente l'estinzione dell'uso civico all'autorizzazione del sindaco, appare contrario al criterio di ragionevolezza e, quindi, in contrasto con l'art. 3 Cost. Abbandonato il criterio della prevalente utilità industriale delle zone tradizionalmente agricole applicato dalla sentenza n. 511 del

1991, criterio che in tale sede non viene nemmeno citato, la Consulta ritiene la legge regionale in contrasto con la legislazione nazionale in materia (ossia la l. 1766/1927 e il regolamento di esecuzione 332/1928), con la legge statale per le zone montane (l. 31 gennaio 1994, n. 97) e anche con la l. Regione Abruzzo n. 25/1988 (art. 6) che disciplina i mutamenti di destinazione e di alienazione di terre civiche, in quanto le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico rientra nella competenza legislativa statale, che prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o da mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche.

La questione, come appare evidente, è complessa e la dialettica si arricchisce di nuovi argomenti.

4. Giurisprudenza della Corte costituzionale e prospettive future

Trasponendo la problematica del passato nel contesto attuale, il quadro delineato ha subito nel corso degli anni sostanziali modifiche. Ciò è avvenuto sia per l'intervenuta riforma costituzionale del Titolo V che ha fatto riferimento all'ordinamento civile e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali come materia di legislazione esclusiva dello Stato, sia per una accresciuta sensibilità giuridica nei confronti degli usi civici, che ha portato ad evidenziarne la natura di diritti soggettivi, nella specie diritti reali, su cui la legislazione regionale non può interferire, sia per il recente intervento legislativo attuato con la l. 20 novembre 2017, n. 168, sui domini collettivi¹².

Attualmente, pertanto, l'ordinamento civile cui si riferisce l'art. 117, lett. l), Cost., ma anche l'ambiente e l'ecosistema, cui si riferisce la lett. s) del medesimo

¹² F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2^a ed., Pisa, 2019; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1067 ss.; W. GIULIETTI, *La gestione dei domini collettivi dopo la legge n. 168 del 2017*, in *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, 2019, p. 57 ss.; F. POLITI, *Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali*, Pisa, 2019, p. 23 ss.; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, cit., p. 1289 ss.; L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, cit., p. 547 ss. Da ultimo, D. BERTANI, *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, 2020.

articolo, costituiscono materie riservate alla competenza legislativa statale, delimitano cioè un'area giuridica entro la quale il legislatore regionale non può introdursi, se non per conservare, incentivare e valorizzare attraverso i procedimenti amministrativi previsti dalla l. 1766/1927 e, quando necessario, attraverso il procedimento di mutamento di destinazione.

Appare opportuno, allora, chiedersi quali siano gli ambiti di diritto civile preclusi alla potestà legislativa regionale in materia. Innanzi tutto, il «regime dominicale degli usi civici» in quanto materia dell'«ordinamento civile», per usare le parole della Corte (sentenza 113/2018). In particolare, le regioni a statuto ordinario non possono dettare norme circa la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali su terre civiche. Ancora, la Consulta con la sentenza del 24 aprile 2020, n. 71, in relazione alla dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 53, l. Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 24, conferma i principi già enunciati nel senso che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile.

Il primo presupposto di tale soluzione è dato dalla configurazione dell'uso civico quale diritto reale, ambito di prerogativa del diritto privato. Il secondo presupposto è dato dalla constatazione che anche l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni (il riferimento è agli art. 822 ss. c.c. e, in particolare, all'art. 829 c.c.) appartiene all'ordinamento civile, con la conseguenza che rientra nella competenza legislativa statale la disciplina dell'estinzione e dell'alienazione dei beni di uso civico, entro le ipotesi tassative indicate dalla legge 1766/1927.

La configurazione degli usi civici quali diritti reali ne determinano la perpetuità e l'assolutezza, pur se gli usi civici risultano caratterizzati anche da inalienabilità, inusucapibilità e imprescrittibilità. E su tale conclusione non si può che concordare anche in considerazione del fatto che l'art. 3, terzo comma, l. 168/2017 ha ribadito i suddetti principi. La caratterizzazione in senso reale, inoltre, spiega la particolare attenzione rivolta dalla dottrina civilistica al loro inquadramento sistematico, in rapporto al diritto d'uso, alle servitù prediali, alla configurazione di un diritto reale

atipico¹³ o, comunque, alla configurazione di una situazione dominicale eccezionale rispetto al sistema dei diritti reali per come esso è tradizionalmente conosciuto¹⁴ (per quanto riguarda gli usi civici *in re aliena*); oltre alla proficua riflessione sui possibili contatti tra demani civici, comunione ordinaria e proprietà collettiva¹⁵.

Dalle considerazioni sin qui svolte possono trarsi le seguenti ulteriori conseguenze. Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di disposizione al di fuori delle ipotesi disciplinate dalla legge 1766/1927 e dal r.d. 332/1928 (e, quindi, alienazione e legittimazione nei casi ivi previsti) e, tenuto conto delle caratteristiche strutturali degli usi civici, sotto il profilo sistematico e sostanziale il regime civilistico dei beni civici non può considerarsi passato nella sfera di competenza legislativa delle regioni, essendo state ad esse trasferite soltanto le funzioni amministrative.

Anche il D.P.R. n. 11/1972 e il D.P.R. n. 616/1977 hanno trasferito alle regioni solo le funzioni amministrative in materia. Pertanto, l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza di garantire nel territorio nazionale l'uniformità di disciplina dei rapporti interprivati: ciò determina che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'ordinamento civile e non può essere attribuita ad una norma regionale. Conseguentemente, le regioni possono esercitare i poteri di natura amministrativa

¹³ Concettualmente gli usi civici *in re aliena* consistono in *utilitates* a vantaggio di una comunità di naturali su di un determinato territorio che può appartenere sia ad un soggetto privato sia ad un'altra collettività. Tuttavia, l'accostamento al diritto di uso non appare convincente per almeno tre ragioni: la temporaneità del diritto di uso contrasta con la perpetuità dell'uso civico; il diritto d'uso ha contenuto generale, al contrario dell'uso civico che ha contenuto specifico; il titolare del diritto di uso ha un potere esclusivo sul bene a differenza dell'utilizzatore di un diritto di uso civico che, in quanto componente di una comunità, non può escludere dall'utilizzo del bene né gli altri membri né il proprietario privato. Né è possibile l'accostamento alle servitù prediali in quanto l'uso civico non è possibile individuare un fondo servente e un fondo dominante. Ancora, considerare gli usi civici come diritti reali atipici o come figure dominicali eccezionali non consente di risolvere il problema della loro qualificazione giuridica perché bisognerebbe comunque individuare uno schema di diritto reale di riferimento.

¹⁴ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 191 ss.; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 2ª ed., Esi, 1990, p. 250, li definisce «diritti reali *sui generis*». L'atipicità degli usi civici sarebbe, tuttavia, del tutto peculiare in quanto non si tratta di situazioni giuridiche assolutamente non disciplinate dal legislatore, di cui si tenta l'inclusione nel sistema attraverso il ricorso all'analogia: gli usi civici ricevono una disciplina specifica da parte del legislatore, pur se al di fuori del codice civile; il problema della tipicità o della atipicità rileva se si procede ad un loro inquadramento sistematico.

¹⁵ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 220 ss.

relativi alle alienazioni e alle legittimazioni previste dalla normativa statale, non potendo invece dettare norme di carattere sostanziale che le vadano a modificare, perché ciò inciderebbe sul regime della titolarità, della natura e della circolazione dei beni. L'incommerciabilità derivante dal regime vigente comporta che la preminenza del pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico, non ne possa consentire la circolazione oltre i modi e i termini previsti dalla legislazione statale vigente.

In tale ambito, possiamo aggiungere il mutamento di destinazione d'uso, pur se si dubita se esso rientri in pieno nella materia «ordinamento civile»¹⁶. L'istituto non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico quando avviene attraverso la valutazione delle autorità competenti, in quanto non sottrae il bene al patrimonio civico, non lo aliena né lo permuta: ne riconosce una diversa funzione, limitata nel tempo e dietro pagamento di un canone, esercitata comunque sempre per la soddisfazione di un interesse della collettività che ne rimane intestataria. Il procedimento di mutamento di destinazione potrebbe consentire di risolvere i conflitti tra un utilizzo moderno delle terre civiche, che tenga conto di nuove destinazioni non ipotizzabili compiutamente negli anni venti del Novecento (si pensi al trasporto di energia, ai ripetitori per le telecomunicazioni, allo sviluppo delle infrastrutture) e il permanere del vincolo di destinazione, che in tale ipotesi continua a sussistere pur essendo temporaneamente sospeso. Il mutamento di destinazione d'uso, pertanto, consente la conservazione del rilievo pubblicistico del bene nell'ambito di un diverso assetto funzionale, valorizzando la natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici e adeguandola alle esigenze economiche attuali. Il carattere peculiare del mutamento di destinazione è dato dalla sua compatibilità tra utilizzo attuale del bene di uso civico e interesse generale della comunità titolare del bene stesso. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del regolamento di attuazione (r.d. 332/1928) il quale stabilisce «che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti... In tal senso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata

¹⁶ L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, cit., p. 1295.

accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

Un problema che andrebbe risolto in coerenza alla disciplina di diritto privato è quello di attribuire una maggiore pubblicità alla *qualitas soli* che garantisca più di quanto non avviene oggi la tutela della proprietà. Ciò si potrebbe ottenere con due modalità: a breve termine, attraverso la messa in rete di tutte le verifiche demaniali già compiute dai Comuni e dalle Regioni; a medio termine, ipotizzando un sistema di pubblicità immobiliare simile alla trascrizione che permetta di evitare in via preventiva i conflitti tra acquirente e collettività proprietaria.

5. Riflessioni finali

Ci si può chiedere, in conclusione, se il limite dell'ordinamento civile posto alla potestà normativa regionale sia da intendersi in senso assoluto, per effetto del quale si vada lentamente assistendo ad un progressivo riaccentramento della materia, senza la possibilità di consentire ipotesi in cui l'intervento legislativo regionale sia volto a valorizzare, tutelare, incentivare e conservare i beni di uso civico, in armonia con i principi fondamentali, costituzionali e non, regolatori della materia. Una soluzione totalmente negativa potrebbe, forse, rivelarsi inadeguata e contraria anch'essa al principio di ragionevolezza costantemente valorizzato dalla Corte costituzionale. L'intervento legislativo regionale, infatti, potrebbe essere finalizzato a vigilare, a conservare, a rafforzare la tutela e, al tempo stesso, a consentire un utilizzo dei beni di uso civico - si pensi come già detto al mutamento di destinazione d'uso - che, senza stravolgerne le caratteristiche, ne esalti la funzione attuale e li colleghi proficuamente alle tradizioni e alle necessità della comunità locale di appartenenza.

La soluzione non è agevole sia perché non è facile individuare con assoluta certezza gli effettivi limiti alla potestà normativa regionale in relazione all'ordinamento civile sia perché non risulta semplice stabilire il confine tra la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata allo Stato *ex art. 117, lett. s) Cost.*, e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», propria della potestà legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi

sempre dell'art. 117, terzo comma, Cost. Ed è pur vero che da un costruttivo dialogo tra Stato e Regioni potrebbe trarre vantaggio la materia degli usi civici che necessita di una costante attenzione da parte degli organi centrali dello Stato ma che, al tempo stesso, non può prescindere dalla sua natura strettamente localistica, legata alle specificità di una determinata collettività e del suo territorio.

Certo, l'esperienza passata e recente dimostra che le regioni tendono piuttosto a burocraticizzare la disciplina degli usi civici, in contrasto anche con la legge 168/2017 che tende, invece, a liberare le amministrazioni separate da vincoli e controlli in quanto il legislatore le ritiene capaci, nella loro autonomia statutaria di diritto privato e nella loro quotidiana vicinanza al territorio, di gestire in modo autonomo e proficuo i propri beni civici.

Si registra pertanto un vivace fermento delle Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico, pronte a gestire il proprio territorio attraverso il riconoscimento come persone giuridiche di diritto privato. L'esperienza ci dice, infine, che gli enti regionali si sono occupati, o forse preoccupati, più della eccezione che della regola, permettendo e favorendo le sanatorie edilizie a dispetto dei vincoli ambientali, paesaggistici e del demanio civico.

Le considerazioni svolte porterebbero a ritenere assai difficile la composizione di un assetto di interessi «ragionevole» tra Stato, Regioni e autonomie locali. Tuttavia, il proposito è quello di diffondere sempre di più la cultura del bene civico in quanto patrimonio dell'uomo e della società in cui vive, nell'intento che, in futuro, si sappiano comprendere pienamente i valori sottesi alla proprietà collettiva, facendosene custodi e garanti in nome dei diritti fondamentali dell'individuo.