

L'incommerciabilità degli usi civici secondo la legge n. 168 del 2017: profili di incompatibilità con i principi costituzionali

di Emiliano Pelagalli

1. Breve quadro introduttivo sull'origine storica dell'istituto degli usi civici. - 2. La natura giuridica degli usi civici. - 3. Problemi vecchi e nuovi della disciplina sugli usi civici. I possibili contrasti con le norme costituzionali. - 4. Le possibilità di trasformazione del demanio civico in allodio. - 5. Conclusioni.

1. - *Breve quadro introduttivo sull'origine storica dell'istituto degli usi civici.* Gli usi civici rappresentano un'antica modalità di gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale di spettanza delle antiche comunità locali, volta a permettere la sopravvivenza del singolo e lo sviluppo della comunità a vantaggio delle quali venivano costituiti¹.

I domini collettivi possono essere suddivisi in tre grandi categorie a seconda della tipologia di utenti.

Un primo esempio si può ritrovare nelle comunità familiari montane del Nord Italia, le quali limitano l'utilizzo dei domini collettivi a gruppi di famiglie tra loro collegate da rapporti di sangue e naturalmente originarie di un certo territorio.

La legge n. 168 del 2017 le definisce «comunità intergenerazionali», derivanti dall'antico istituto germanico del condominio a mani giunte, le quali presentano la caratteristica di essere chiuse ai forestieri. Nel condominio a mani giunte il godimento dei beni avveniva da parte dei titolari in modo promiscuo e diretto. Infine, si possono ritrovare alcune forme di associazioni accumulate dall'essere formate da soggetti che presentano determinati requisiti professionali affini. Esse si possono riassumere nelle Università agrarie, nelle associazioni di allevatori di bestiame, di coltivatori dei fondi comunitari, di artigiani e nelle associazioni *de facto* riconosciute ai sensi della legge n. 397 del 1984, localizzate sui territori dell'antico Stato della Chiesa nonché nelle zone della regione storica dell'Emilia.

Si deve segnalare anche l'esistenza di una forma non strutturata di godimento dei domini collettivi che trova la sua collocazione geografica nel Meridione della nostra Penisola. In questa area del territorio italiano, i soggetti che vi vivevano risultavano titolari di un diritto originario che permetteva loro di sfruttare i beni rientranti in un dominio collettivo sia *uti singulus* sia *uti civis*.

In generale, possiamo rilevare come la peculiarità degli usi civici risieda nel fatto che la loro esistenza non attribuisca ai soggetti beneficiari la piena titolarità di un bene, bensì il diritto ad usare quest'ultimo bilanciando il proprio interesse rispetto a quello di altri facenti parte della comunità titolare del dominio collettivo².

Nel dar corso a una celere analisi della storia degli usi civici, possiamo senz'altro partire dal presupposto che tale istituto era sconosciuto al diritto romano in quanto per *ius romanorum* non vi era spazio per forme di proprietà diverse da quella individuale³.

Successivamente, a partire dalla disgregazione dell'Impero romano e dall'emersione del potere feudale, si cominciano a ritrovare le prime inconfutabili tracce della nascita dell'istituto degli usi civici.

¹ Per un'efficace ricostruzione delle modalità di gestione degli usi civici si veda il contributo di P. NERVI, *I domini collettivi nella condizione neo-moderna*, in *Dir. agroal.*, 2018, 622 ss.

² L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 2015, 207 ss.

³ P. BONFANTE, *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1987, 241. Della stessa opinione è C. BONA, *Usi civici, Libro Terzo: Proprietà, L. 16 giugno 1927, n. 1766*, in *Commentario del Codice civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, G. DE NOVA (a cura di), Bologna, 2021. Anche se bisogna rilevare che alcune teorie sostengono che già nella tradizione giuridica romanistica erano presenti delle forme di usi civici. Così G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma, 1928.

Un tratto che distingue l'epoca medievale, e che favorisce l'emersione di una forma di proprietà collettiva, va ricercata nello sviluppo del *feudo*.

La raffinata società giuridica romana non era più adatta alla situazione sociale ed economica che si venne a creare in seguito alle invasioni dei popoli barbarici che, invece, fondavano la propria civiltà giuridica su un diritto consuetudinario. Proprio in un siffatto contesto possiamo ritrovare la genesi dei domini collettivi.

Molte delle situazioni dominicali collettive nascono dal riconoscimento di situazioni di comunioni *de facto*, altre invece costituiscono il risultato di concessioni formali fatte *ex novo* a vantaggio della popolazione.

Il concetto di «feudo» doveva intendersi quale strumento giuridico mediante il quale il sovrano concedeva a un vassallo la possibilità di sfruttare un territorio, impegnandosi a garantire sostegno militare ed economico al signore che gli aveva concesso un simile vantaggio.

Pertanto, l'evoluzione storica degli usi civici e dei domini collettivi in genere è legata alla nascita del feudo e, in particolare, a quel modello di feudo che nacque dall'interpretazione data da Re Ruggero II d'Altavilla nel 1140 ad Ariano Irpino⁴.

Il c.d. feudo meridionale univa elementi di quello classico, derivante dal modello franco, con la nuova impostazione data da Ruggero II in base alla quale il vassallo esercitava il proprio potere in forza di un diritto reale su cosa altrui, fermo restando che il dominio continuava ad essere sempre in capo al sovrano.

In tale contesto, si diffuse una pratica attraverso cui il signore locale s'impegnava a lasciare una porzione di terreni – generalmente scarsamente produttivi – alla popolazione, al fine di permettere loro l'approvvigionamento di legname ovvero di poter pascolare il bestiame e di soddisfare i rispettivi bisogni primari. Così facendo, la situazione giuridica che si veniva a creare era caratterizzata dal fatto che il feudatario continuava ad esser sempre un *primus inter cives* sebbene tenuto a lasciare il godimento di quei terreni alla popolazione che ne aveva il possesso.

Per completare il quadro dell'evoluzione dell'istituto giuridico degli usi civici, è opportuno ancora volgere lo sguardo indietro e, in particolare, all'innovativa legge promulgata da Giuseppe Napoleone nel Regno di Napoli nel 1806.

Particolare importanza, infatti, si deve ravvisare nella legge del 2 agosto 1806 ove all'art. 1 stabiliva che: «*La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita*». Questa disposizione diede così luogo ad una svolta storica nonché a un primo passo verso il superamento del sistema feudale nel meridione italiano.

La norma, poi, continua dicendo che: «*Tutte le giurisdizioni sinora baronali, ed i proventi qualunque, che vi siano stati annessi, sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili*». Può, così, constatarsi che tutte le prerogative baronali, per il legislatore dell'epoca, venivano ad estinguersi.

Sarà però alcuni anni dopo, nel 1808, che Giacchino Murat procederà a nominare la Commissione feudale, istituita nel 1807 dal suo predecessore.

Dall'attività della stessa emergeranno una serie di principi riguardanti il demanio civico, gli usi civici e le modalità di governo del rapporto tra i sudditi e i baroni.

Senza dubbio, la conclusione di maggior rilievo raggiunta dalla Commissione deve rilevarsi nell'aver stabilito che i beni civici, a differenza dei beni appartenenti ai privati, non sono usucapibili e non possono circolare liberamente. La circolazione dei beni inserita in un demanio civico risulta, infatti, sottoposta al rispetto di una particolare procedura.

Questo approdo normativo raggiunto nel Regno di Napoli rimarrà granito fino ad oggi e costituirà un tratto essenziale della disciplina degli usi civici.

2. - La natura giuridica degli usi civici. Dopo aver ripercorso brevemente la storia dell'istituto degli usi civici e aver cercato di ricostruire la loro genesi, si può procedere ad affrontare un argomento assai interessante

⁴ F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, II ed., Pisa, 2019, 165 ss.

relativo a una sfaccettatura del regime giuridico degli usi civici sollevato dal giudice del Tribunale di Viterbo, Sezione civile, Ufficio esecuzioni immobiliari, con ordinanza del 28 marzo 2022, R.O. n. 114 del 2022⁵.

Il Tribunale di Viterbo, nello specifico, si è interrogato sul tema dell'incomerciabilità dei beni gravati da uso civico disposta dall'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, estesa poi in modo uniforme a tutti i beni collettivi citati nel comma 1 della medesima disposizione.

Al fine di entrare nel vivo della questione risulta opportuno procedere nel dare delle informazioni, seppur sommarie, sulle situazioni domenicali collettive esistenti nel nostro ordinamento giuridico e sulla loro natura⁶.

Il primo gruppo assomma i diritti costituiti a vantaggio della collettività su terre appartenenti a privati o a soggetti pubblici, che la dottrina aveva definito come usi civici in senso stretto o usi civici *in re aliena*.

Un ulteriore esempio di domini collettivi è costituito dalle proprietà collettive c.d. «aperte», che raccolgono i beni posseduti dai Comuni, dalle Università e da Associazioni agrarie, sottoposte al godimento di tutta la comunità stanziata in un Comune o in una frazione.

Il terzo gruppo, poi, è rappresentato dalle proprietà collettive c.d. «chiuse» che sono collegate a determinate famiglie legate a tali beni per l'appartenere alle comunità originarie di un determinato territorio.

Infine, un'ultima categoria è rappresentata dalla situazione giuridica che legittima più comunità a poter godere di un medesimo fondo.

La suesposta ripartizione in quattro gruppi dei domini collettivi nasce dalla lettura in combinato disposto delle norme della legge n. 1766 del 1927 e della legge n. 168 del 2017⁷.

La forma classica del diritto di uso civico, c.d. *in re aliena*, vede un soggetto proprietario di un certo bene sul quale grava un diritto di uso civico costretto a godere della *res* in modo promiscuo con delle limitazioni sia quantitative che qualitative⁸.

Molto complesso risulta andare a collocare la figura degli usi civici all'interno delle categorie tipiche dei diritti individuate nel nostro sistema giuridico⁹.

Parte della dottrina aveva palesato l'idea di far rientrare gli usi civici nella categoria del diritto d'uso, disciplinato dall'art. 1021 c.c.¹⁰. Il legislatore, in forza di quest'ultima fattispecie, attribuisce al soggetto titolare la possibilità di fruire della cosa e, qualora la sua natura lo permetta, di beneficiare dei frutti prodotti.

A ben guardare la conformazione di questo diritto risulta subito evidente un'importante differenza: se da un lato il diritto d'uso ha una natura temporanea, ed è esclusivo appannaggio dell'utente, permettendo allo stesso di sfruttare tutte le utilità legate al bene, seppur tenendo conto di quelli che sono i bisogni propri e della sua famiglia; dall'altro, gli usi civici si contraddistinguono per il fatto di avere una natura perpetua e per essere trasferibili alle generazioni future.

Ancora, il loro uso è garantito a tutti i soggetti facenti parte della comunità a vantaggio della quale l'uso civico è costituito e permette di sfruttare solo alcune delle utilità connesse ad un bene, pur sempre nel massimo rispetto della loro integrità.

Pertanto, si può affermare che il tentativo di ricondurre gli usi civici all'interno della macrocategoria del

⁵ Il testo dell'ordinanza di remissione citato può essere esaminato collegandosi al seguente *link*: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-10-19&atto.codiceRedazionale=22C00183.

⁶ Al fine di comprendere l'evoluzione storica e normativa che ha portato gli usi civici ad assumere l'attuale natura giuridica si prenda visione del saggio di V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della «proprietà» e dei «beni»*, Torino, 2022, 48-102.

⁷ Per un interessante esame della questione si rimanda a C. BONA, *Usi civici*, cit., 51 ss. Per un commento alla legge n. 168 del 2017 v. A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in *Dir. agroal.*, 2018, 83 ss. e M.A. LORIZIO, *I domini collettivi e la legge n. 168/2017*, Intervento al Convegno «Usi civici, un diritto vivente», Colonna (Roma), 22 settembre 2018, *ivi*, 2019, 239 ss.

⁸ M. CALABRÒ - G. MARI, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 148-149.

⁹ Si veda F. MARINELLI, *Un paradigma per gli usi civici*, in «Modernità degli usi civici», Convegno di Urbino, Procura Generale della Corte dei conti, 3-4 maggio 2019, 67.

¹⁰ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, III ed., Milano, 2022, 199 ss.

diritto d'uso non trova riscontro nella conformazione naturale dei due istituti.

In più, alcuni commentatori, hanno provato a far rientrare i diritti di uso civico all'interno della categoria delle servitù prediali normate dall'art. 1027 del nostro codice civile.

Tale istituto giuridico rientra nella categoria degli *ius in re aliena*, consistenti nel porre un peso sopra un fondo, quale fondo servente, a vantaggio di un fondo limitrofo o vicino, che, invece, è detto dominante. La categoria delle servitù prediali difficilmente può ricomprende gli usi civici poiché, seppur si possono configurare come perpetue, è altrettanto vero, però, che presentano molteplici difformità rispetto al regime dei domini collettivi.

Per evidenziare la fallacia di tale ricostruzione dottrinale si può mettere in luce quella che è la *conditio sine qua non* dell'esistenza di una servitù prediale e che si riscontra nella presenza di un fondo servente e di un fondo dominante, che non esiste nei terreni sottoposti ad uso civico.

Un ulteriore tentativo di far rientrare l'istituto degli usi civici in altre categorie già presenti nel nostro ordinamento è quello rappresentato dall'idea di avvicinarli alla figura giuridica della comunione.

Analizzando separatamente i due istituti risulta *ictu oculi* come la comunione, prevista dall'odierno codice civile italiano, sia caratterizzata dall'esistenza di quote, e quindi dalla possibilità di alienare le stesse o di acquistarle a titolo derivativo. Invero, la comunione può essere anche sciolta seguendo le norme previste dal diritto civile.

Gli usi civici invece non sono costituiti da quote, non possono essere sciolti o alienati e la loro destinazione funzionale ha una durata virtualmente infinita e non può essere modificata se non in seguito all'osservanza di determinate procedure amministrative.

Da quanto affermato si evince come il diritto reale di uso civico si atteggi come una situazione giuridica atipica che non si caratterizza per il fatto di limitare il diritto di proprietà di un altro soggetto, ma costituisce una particolare «situazione di realtà»¹¹.

Il ragionamento fin qui condotto ci porta a concludere che gli usi civici possano essere definiti quali peculiari diritti reali che si inseriscono in una particolare «situazione domenicale complessa» ove determinati soggetti, in ragione del fatto che appartengono ad una certa collettività, fruiscono di detti beni *uti cives*¹².

L'indagine sulla natura giuridica degli usi civici deve essere condotta tenendo conto della loro derivazione medievale, e, segnatamente, della distinzione che all'epoca della loro genesi vi era tra dominio utile e dominio diretto. Il diritto di uso civico rappresenta sicuramente un diritto reale di godimento su cosa altrui caratterizzato dall'assolutezza, dalla opponibilità ai terzi e dall'inerenza al fondo. Dall'altro lato, lo possiamo vedere come un diritto reale di godimento su cosa altrui atipico che impone al proprietario di un determinato fondo di tollerare che una certa comunità se ne serva per rispondere ai suoi bisogni essenziali.

Nel qualificare gli usi civici come diritti reali non bisogna considerare come ostacolo l'assunto per cui i diritti reali sono un *numerus clausus*, questo perché un siffatto principio rappresenta non un limite per il legislatore ma per i privati che non possono creare nuovi diritti reali. A ben vedere, è stato proprio il legislatore che con la legge n. 1766 del 1927 ha provveduto a creare e a normare questa nuova forma di diritto reale¹³.

¹¹ F. PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 83-95.

¹² Le considerazioni fin qui fatte sono avallate dal contributo di autorevole dottrina. Per un'analisi compiuta rispetto alla diatriba sorta tra i giuristi per la corretta definizione della natura degli usi civici si rimanda allo scritto di V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. soc.*, 2016, 3. L'autore evidenzia come dalla lettura combinata della legge n. 1766 del 1927 e n. 168 del 2017 non vi è più spazio a dubbi rispetto alla qualificazione degli usi civici. Non appare più necessario doverli ricondurre a determinati diritti reali minori di godimento esistenti nel nostro ordinamento. Essi possono essere visti senza dubbio come un ordinamento giuridico autonomo che convive con quello statale tradizionale.

¹³ M. CALABRÒ - G. MARI, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, cit., 148 ss.

3. - Problemi vecchi e nuovi della disciplina sugli usi civici. I possibili contrasti con le norme costituzionali. Negli ultimi anni si è cominciato a palesare un rinnovato interesse riguardo all'istituto degli usi civici. La dottrina è tornata ad occuparsi delle tematiche legate ai domini collettivi con numerosi scritti che hanno analizzato i temi più controversi della materia. Non meno impegnata sulla questione è stata la giurisprudenza, tanto quella di legittimità quanto quella costituzionale¹⁴, che si è trovata ad emettere pronunce di grande interesse su numerosi profili dell'istituto.

Dottrina e giurisprudenza nel corso dei decenni hanno avuto il compito di colmare le molteplici lacune che la materia possedeva, in quanto i domini collettivi erano regolati dalla sola legge n.1766 del 1927, dal regolamento di attuazione della stessa adottato con regio decreto n. 332 del 1928 e da una serie di leggi regionali, adottate in seguito alla costituzione delle Regioni. Una risposta alla necessità di fare chiarezza sugli aspetti più controversi dell'istituto è arrivata con la legge n. 168 del 2017 che ha avuto il merito di sopperire alle lacune della normativa previgente senza però riuscire del tutto a fornire degli strumenti utili a evitare il sorgere di contrasti tra la vecchia disciplina e la nuova.

Ad ormai quasi sei anni dall'emanazione della legge n. 168 del 2017, molti sono i punti di questo provvedimento legislativo che necessitano di essere coordinati con la disciplina previgente e si fa sentire, non meno, l'opportunità di superare alcune contraddizioni interne alla legge stessa¹⁵.

In particolare, la prassi ha rilevato come un punto di importanza focale sia relativo alla necessità di procedere a elaborare una chiara distinzione tra lo *status* dei domini collettivi – ovvero quelli facenti parte del demanio civico – e il regime giuridico delle terre private gravate da usi civici, e quindi di quelli che vengono definiti come *ius in re aliena*¹⁶.

Il problema è stato di recente sollevato dalla già menzionata sentenza del Tribunale di Viterbo che ha alimentato un attento dibattito nel mondo giuridico in relazione all'estensione dei confini del concetto di dominio collettivo.

Il giudice del Tribunale di Viterbo ha sollevato, con l'ordinanza n. 114 citata, questione di legittimità costituzionale relativamente all'asserita contraddittorietà e irragionevolezza della scelta del legislatore di prevedere il regime dell'inalienabilità sia dei fondi rientranti nel demanio civico e sia delle terre private gravate da usi civici¹⁷.

L'equiparazione operata dal comma 3 dell'art. 3 della legge n. 168 del 2017 è sicuramente irragionevole in quanto sottopone al regime dell'inalienabilità sia i domini collettivi e sia gli usi civici in senso stretto.

Questo porta ad un'ingiustificata compressione del diritto di proprietà non sorretto dalla necessità di tutelare le ragioni delle collettività locali a vantaggio delle quali è posto l'uso civico.

Il Tribunale di Viterbo ha sostenuto che la normativa attualmente vigente in materia di usi civici e, nel dettaglio, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 sarebbe in palese contrasto con gli artt. 3, 24 e 42 della Carta costituzionale¹⁸.

Per meglio comprendere la vicenda è imprescindibile procedere ad una ricostruzione dei fatti che hanno originato la decisione del giudice *a quo* di rimettere alla Corte costituzionale la decisione relativa al presunto contrasto tra l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui statuisce che «il regime

¹⁴ Per una ricostruzione efficace delle posizioni della giurisprudenza della Consulta sugli usi civici si veda A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in *Dir. agroal.*, 2018, 661 ss.

¹⁵ Per un'analisi critica alla legge n. 168 del 2017 v. L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, *ivi*, 2019, 547.

¹⁶ In questo senso giova anche fare una distinzione tra dimensione collettiva e dimensione comune dei beni. In particolare, come rivelato nel contributo di F. MARINETTI, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 665, gli usi civici attengono ad una dimensione collettiva della proprietà che riguarda comunità ben determinate mentre i beni comuni, inseriti in una dimensione comune della proprietà, attengono a una comunità di soggetti variegata e indeterminata e a beni non solo materiali ma anche immateriali.

¹⁷ Sulla diversa configurazione dei diritti reali di godimento su cosa altrui e il demanio civico si veda V. CERULLI IRELLI, *Usi civici e proprietà collettiva*, in *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Torino, 2022.

¹⁸ Il tema è stato ampiamente affrontato da P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2023.

giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità», non escludendo dall'applicazione di una siffatta disposizione i beni di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) e gli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione.

L'ordinanza di remissione ha ad oggetto un caso che trova la sua origine in un'esecuzione immobiliare in cui il giudice precedente, all'atto della verifica sui beni staggiati di cui all'art. 173 bis delle disp. att. del codice di procedura civile, aveva rilevato che su taluni di essi insistevano dei diritti di uso civico non liquidati e che la procedura di affrancazione non era stata proficuamente conclusa.

Il giudice ha cura di precisare, inoltre, che i beni oggetto della procedura – come anche affermato dal Comune all'atto del rilascio del certificato di destinazione urbanistica – sono compresi tra gli *iura in re aliena* e non rientrano nei demani civici.

Il ragionamento parte dalla lettura dell'art. 3, comma 1, della legge n. 168 del 2017 che suddivide i beni collettivi in sei categorie e, nello specifico: «a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un Comune o di una frazione, imputate o possedute da Comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate; b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un Comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione; d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati; e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli artt. 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97; f) i corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici».

Il successivo comma 2 dell'art. 3 esclude i beni di cui alla lett. d) dal novero dei c.d. domini collettivi¹⁹.

Sempre l'art. 3, al comma 3, statuisce che ai beni citati nel comma 1, dello stesso articolo, si applica il regime dell'invisibilità, inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

Da questa applicazione generalizzata del regime di incommerciabilità degli usi civici, discende che il legislatore del 2017 ha trattato tutte le ipotesi di usi civici, previste dall'art. 3, comma 1, della legge, nel medesimo modo. Quindi sia i beni civici rientranti nel patrimonio dell'ente collettivo e sia i domini collettivi insistenti su fondi appartenenti ai privati sono risultati destinatari del regime giuridico di cui al comma 3 dell'art. 3. Appare chiaro come la legge abbia prescritto un regime di generale inalienabilità per tutti i fondi gravati da uso civico senza tener conto della proprietà pubblica o privata del bene²⁰.

Il giudice del Tribunale di Viterbo ha ritenuto che la previsione di un regime di inalienabilità esteso a tutti i beni gravati da uso civico, compreso i terreni privati, sia lesivo dell'art. 42 della Costituzione. Un siffatto regime sembra comprimere il contenuto del diritto di proprietà del soggetto possessore di un tale *res* senza alcun apprezzabile motivo. Inoltre, la non commerciabilità dei terreni privati su cui insiste un uso civico porta sia a un'ingiustificata limitazione della circolazione dei beni e sia alla compressione delle pretese dei creditori.

Il primo vistoso contrasto che viene evidenziato dal giudice *a quo* è relativo alle discrepanze emerse tra la normativa in esame e l'art. 3 della Costituzione, che cristallizza il principio di eguaglianza.

L'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 regola, infatti, in modo identico situazioni tra loro differenti che necessiterebbero, invece, di una normativa che tenga conto delle loro diversità intrinseche.

Nel caso specifico, il legislatore non tiene conto del fatto che le terre di proprietà pubblica o privata,

¹⁹ Sulla distinzione tra domini collettivi e terre private gravate da uso civico si tenga conto di M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare - Il caso degli usi civici*, Consiglio Nazionale del notariato, Studio n. 18, 2023.

²⁰ Questa visione è stata suffragata anche dalla giurisprudenza di legittimità che con la sentenza della Cass. Sez. III 28 settembre 2011, n. 19792, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 9, 1357, ha stabilito che un bene gravato da uso civico non può essere sottoposto ad un'esecuzione forzata in quanto lo stesso è assimilato ad un bene demaniale. Pertanto, i beni gravati da uso civico sono incommerciabili ammenoché su di essi non venga avviato un apposito procedimento di liquidazione.

gravate da uso civico, e le terre appartenenti al demanio civico vengono trattate nel medesimo modo pur avendo delle indiscutibili differenze.

Nel *casus iuris* all'esame del giudice di Viterbo si nota come, inoltre, questa disparità di trattamento crei anche un nocumento al ceto creditizio che si vede limitato nei suoi diritti di potersi rifare sul patrimonio del debitore senza che questo trovi fondamento e giustificazione nella volontà della legge di tutelare i diritti dei soggetti a vantaggio dei quali sono costituiti gli usi civici.

A fortiori, guardano a quanto disposto dalla legge n. 168 del 2017, rispetto all'incommerciabilità degli usi civici *in re aliena*, l'interprete non può che chiedersi a quale interesse della collettività destinataria degli usi civici possa corrispondere una siffatta limitazione.

Altra norma che si ritiene violata dalla normativa è l'art. 24 della Costituzione in quanto l'attuale disciplina in materia di usi civici metterebbe in discussione il principio di effettività della tutela giurisdizionale caposaldo di qualsivoglia sistema giuridico.

In particolare, l'art. 3 della legge n. 168 del 2017 dispone un regime generale di inalienabilità sia per i domini collettivi sia per gli usi civici in senso stretto, ledendo il diritto dei creditori di poter aggredire il bene del loro debitore gravato da uso civico nel caso in cui sullo stesso non sia stato concluso il procedimento di liquidazione.

A parere di chi scrive, questo effetto potrebbe essere senz'altro evitato se il legislatore scegliesse di intervenire sulla norma oggetto di censura costituzionale dando vita a un regime che tenga conto delle differenze tra i terreni del demanio civico e quelli privati sui quali insiste un uso civico. Nel far ciò, si dovrebbe tenere ben presente che la stella polare di qualsiasi riforma deve essere rappresentata dal fatto che il proprietario del fondo possa godere dello stesso senza arrecare danno ai diritti spettanti alla comunità titolare degli usi civici.

Un altro profilo di incompatibilità costituzionale rilevato dal giudice remittente è rappresentato dal contrasto tra le norme in esame e l'art. 42 della Costituzione²¹. L'inalienabilità dei terreni privati gravati da uso civico previsto dalla legge n. 168 del 2017 potrebbe essere ritenuta lesiva del concetto di proprietà costituzionalmente accettato.

Il diritto di proprietà, che trova tutela e copertura costituzionale, non può essere compresso se non per apprezzabili ragioni di tutela della collettività e per garantire la funzione sociale²² della stessa che non si ravvisano nel caso in esame.

Allo stato attuale dell'evoluzione normativa, l'unico modo che il proprietario di un bene sul quale insiste un diritto di uso civico ha, per poter godere *uti dominus* del suo diritto, è quello di concludere positivamente una procedura di liquidazione o di affrancazione. In buona sostanza, il titolare del bene per poter godere dello stesso in modo pieno dovrebbe procedere a liquidare l'uso civico.

Un ragionamento a parte merita la posizione del creditore che viene ampiamente lesa dalle disposizioni di cui alla legge n. 168 del 2017 in materia di incommerciabilità dei beni privati gravati da uso civico.

Partendo dall'assunto secondo il quale la possibilità che i bene gravati da uso civico vengano compravenduti non incide sull'esercizio dei diritti di uso civico; tuttavia, non appare chiaro il perché il creditore debba essere privato *ex lege* della possibilità di far valere la sua pretesa a vedere soddisfatto un credito.

Allo stato attuale, il creditore può vedere riconosciuti i suoi diritti solo laddove venga concluso dal soggetto esecutato la procedura di liquidazione degli usi civici. Tuttavia, è chiaro che questi potrebbe non avere alcun interesse a farlo o non disporre delle risorse economiche necessarie a concludere utilmente la

²¹ Per una completa esegesi dell'art. 42 della Costituzione e del concetto di proprietà pubblica e privata e di bene pubblico e comune si veda il contributo di V. CERULLI IRELLI, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 639 ss.

²² La Corte costituzionale con la sentenza Corte cost. 23 aprile 1986, n. 108, in *Rass. Ann. Stato*, 1986, I, 113, ha precisato come il legislatore avesse la possibilità di limitare il contenuto del diritto di proprietà solo nel caso in cui questo fosse conforme alla funzione sociale della proprietà ovvero di quell'obbligo del proprietario di partecipare al soddisfacimento degli interessi generali. Per l'esame della pronuncia si rimanda a G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà privata*, Genova, 1971 e T. PASQUINO, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà tra Codice civile e Carta costituzionale*, in (a cura di) M. TAMPONI - E. GABRIELLI, *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 38 ss.

procedura di liquidazione.

In estrema sintesi, si vede come, nell'attuale sistema, il creditore è sfornito di un qualsivoglia strumento utile a tutelare le sue pretese in quanto la procedura esecutiva può essere utilmente conclusa solo laddove sul bene gravato da uso civico sia stata conclusa la procedura di liquidazione.

4. - *Le possibilità di trasformazione del demanio civico in allodio nel prisma della normativa in materia.* Come ampiamente affermato in precedenza, una delle caratteristiche principali degli usi civici è data dall'indisponibilità degli stessi.

In base a quanto affermato dalla legge n. 168 del 2017 all'art. 3, comma 3, i diritti collettivi sono per loro natura inalienabili, indivisibili, inusucapibili e devono avere una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

Nel sistema preesistente all'emanazione della Carta costituzionale, gli unici beni che potevano essere alienati erano quelli rientranti nella categoria A, ovvero «*terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente*» se a seguito della pianificazione forestale, date le sue esigue dimensioni, non si prestavano alle forme di sfruttamento previste dalla legge n. 1766 del 1927.

Il nuovo assetto legislativo ha superato la dicotomia di trattamento, precedentemente previsto per i beni di categoria A e quelli di categoria B, a favore di un regime unico in materia di alienazione di beni sottoposti ad uso civico.

Bisogna rilevare come nel corso del tempo si sia fatta sempre più forte l'esigenza di adattare lo *status* giuridico di alcune aree gravate da uso civico alle mutate situazioni di fatto.

Questo perché molto spesso i fondi in esame sono stati oggetto di attività edificatorie, più o meno legittime, tali da averne modificato in modo irreversibile la loro natura oppure concesse in uso a privati che ne hanno goduto in modo non sempre rispettoso della loro destinazione agro-silvo-pastorale²³.

Partendo da una tale evidenza, molte Regioni hanno dato vita a delle normative che tendevano a incentivare operazioni di modifica di destinazione dei fondi o sdemanializzazione dei terreni sottoposti ad uso civico.

Le Regioni, con alcuni interventi normativi, avevano cercato di rendere più celeri e snelle simili azioni al fine di conformare i fondi al loro utilizzo corrente e di rispondere alle esigenze dei privati che vedono il perdurare degli usi civici come un limite alla libera circolazione dei beni²⁴.

Tuttavia, queste novelle normative hanno sempre portato all'insorgere di questioni di legittimità costituzionale che hanno costretto la Consulta a dover pronunciare delle declaratorie di incostituzionalità delle norme regionali che modificavano lo *status* giuridico dei beni oggetto di uso civico.

La Corte costituzionale è sempre partita dall'assunto che gli interventi normativi regionali in materia erano in contrasto con le competenze riconosciute allo Stato *ex* art. 117 della Costituzione in materia di ordinamento civile e di tutela del paesaggio²⁵.

Le sentenze con le quali il giudice delle leggi si è espresso sul punto hanno sempre evidenziato come la sclassificazione, concepita quale meccanismo cui consegue l'eliminazione dell'uso civico, possa avvenire solamente tramite lo strumento dell'alienazione o della legittimazione che trova dimora nella legge n. 1766 del 1927 e nel regio decreto n. 332 del 1928²⁶.

²³ La questione è oggetto di analisi da parte di G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 489 ss.

²⁴ Questo in contrasto con quanto previsto dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928 che vedeva con sfavore mutamenti dello *status* giuridico dei beni gravati da uso civico in quanto ciò ad avviso della legge non rappresentava un effettivo beneficio per le comunità titolari degli usi civici.

²⁵ M. NUNZIATA, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 37 ss.

²⁶ In questo senso vanno le sentenze della Corte cost. 18 luglio 2014, n. 210, in *Foro it.*, 2014, 10, I, 2651; Corte cost. 11 maggio 2017, n. 103, in *Dir. agroal.*, 2017, 581, con nota di A. GERMANÒ, *Sul regime delle terre civiche costituenti il paesaggio agrario*; in *Riv. giur. edil.*, 2017, 3, I, 603; Corte cost. 13 maggio 2018, n. 113, in *Dir. agroal.*, 2018, 661, con nota di A. GERMANÒ, *La disciplina*

Tali leggi assimilano il regime giuridico dei beni sottoposti ad uso civico a quello dei beni demaniali. Per comprendere i limiti relativi alla trasformazione dei beni di uso civico in allodiali, emblematico è il caso dell'art. 8 della legge regionale del Lazio n. 1 del 1986 che aveva previsto la possibilità per i Comuni e per gli enti gestori degli usi civici di procedere ad alienazione per quei terreni gravati da uso civico divenuti edificabili o già edificati purché i manufatti realizzati fossero già stati autorizzati o condonati²⁷. La Corte costituzionale, investita della questione, ha rilevato come l'art. 8 della suddetta legge sia in contrasto con il dettato della Costituzione e della normativa nazionale in quanto fa discendere da un illecito edilizio, ovvero la realizzazione di un immobile su un terreno appartenente al demanio, la possibilità di acquistare il bene²⁸.

Altra questione affrontata dalla Consulta utile a far comprendere come l'unica procedura ammessa per procedere alla sclassificazione degli usi civici sia quella prevista dalla legge n. 1766 del 1927, ha riguardato la legge n. 23 del 1996 della Regione Abruzzo.

Il legislatore regionale aveva normato un'ipotesi in cui il solo provvedimento del sindaco era in grado di permettere l'immediata disponibilità dei beni sottoposti a regime civico per la realizzazione di impianti a rete pubblica o di pubblico interesse destinati alle telecomunicazioni, all'energia elettrica, all'acqua e al gas o allo smaltimento di rifiuti provenienti da attività zootecniche.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 113 del 2018 ha ribadito come, per procedere alla modifica dello *status* dei beni gravati da uso civico, vada seguito solo e soltanto il procedimento previsto dalla legge n. 1766 del 1927.

Dopo questo breve quadro delle vicende che hanno portato a fare chiarezza sulla disciplina che risulta applicabile alle ipotesi di sclassificazione, possiamo passare a definire le modalità operative.

I privati e le collettività interessate, in accordo con le amministrazioni competenti alla valorizzazione e alla tutela del territorio, potranno richiedere la sclassificazione dei beni sottoposti ad uso civico per poi procedere all'alienazione degli stessi.

L'atto con cui si procede a sclassificare un bene determina il fatto che lo stesso passi dall'essere parte del demanio al divenire allodio.

Con la sclassificazione viene meno la destinazione pubblicistica del bene. Invero, tale procedimento lo porta a diventare oggetto di disciplina privatistica cosicché lo stesso perda il vincolo di destinazione che, originariamente, caratterizzava il bene.

Giova specificare che un simile mutamento di *status* giuridico è giustificato solo se l'atto di sclassificazione precede quello di vendita poiché non si potrà dar corso ad una convalida successiva.

Poiché tale procedimento induce alla perdita di una parte del patrimonio ambientale sottoposto a regime vincolistico, esso non può essere concluso se non secondo le modalità previste dagli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e, quindi, seguendo una procedura che vede il confronto tra le posizioni dello Stato e delle Regioni coinvolte.

Le modalità di trasformazione del demanio in allodio possono essere suddivise in due fattispecie principali: la prima ravvisabile nell'alienazione e la seconda è la legittimazione.

La prima di esse trova ragione nell'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 e nell'art. 39 del r.d. n. 332 del 1928.

In un primo momento l'alienazione riguardava solo i beni rientranti nella categoria A prevista dalla legge

degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale, cit.; in *Riv. notariato*, 2018, 5, II, 1104; Corte cost. 26 luglio 2018, n. 178, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 5, I, 1235.

²⁷ Un'esauritiva analisi della questione è stata svolta da G. CAPPARRELLA, *Procedure dismissive ex art. 8 l.r. Lazio n. 1 del 1986 di terreni di proprietà collettiva gravati da uso civico sui quali insistono edifici a destinazione condominiale*, in *Riv. notariato*, 2016, 1224 ss.

²⁸ La Corte costituzionale si è espressa sul punto con la sentenza Corte cost. n. 113/2018, cit. Va rilevato che la questione non è per niente sopita poiché a distanza di anni dalla sentenza il Consiglio di Amministrazione dell'Università Agraria di Civitavecchia, con delibera del 14 luglio 2021, ha all'unanimità richiesto alla Regione Lazio di risolvere la problematica con una legge costituzionalmente orientata. L'Università Agraria ha rimarcato come sia necessario che si faccia chiarezza sullo *status* giuridico dei fondi gravati da uso civico sui quali si è edificato o che sono edificabili in conformità agli strumenti urbanistici in vigore.

n. 1766 del 1927 e poteva essere utilizzata soltanto per quei beni che, per le loro ristrette dimensioni, non si prestavano a nessuno degli usi previsti dalla legge.

Oggi, però, non essendo più prevista la divisione in categorie, la possibilità di alienare un terreno sottoposto ad uso civico passa attraverso un incontro di volontà tra gli enti gestori, la collettività dei beneficiari ed i privati proprietari.

I soggetti sopra citati, qualora interessati, potranno richiedere la sclassificazione del bene al fine di procedere alla vendita.

La legge n. 1766 del 1927 prevede all'art. 24 che una volta conclusa la procedura di alienazione il *quantum* della stessa sia riservato all'acquisto di titolo del debito pubblico. Tuttavia, questa previsione oggi è stata superata da una lettura costituzionalmente orientata della legge. Oggi, infatti, il ricavato potrà essere utilizzato per acquisire terreni degradati al fine di rimpinguare il patrimonio civico a vantaggio della comunità utente²⁹.

Un'altra modalità per la trasformazione degli usi civici in allodio è rappresentata dalla legittimazione.

La legittimazione differisce dall'alienazione in quanto in questo caso l'acquisto della proprietà privata avviene a titolo originario.

Pertanto, affinché l'istituto della legittimazione trovi applicazione, bisogna che vi sia la presenza di tre requisiti che si ravvisano prima nel possesso ultradecennale, poi nella non interruzione del demanio e, infine, nell'esecuzione di migliorie sostanziali e permanenti. Qualora tali elementi sussistano bisogna che l'interessato dia luogo ad una formale istanza di legittimazione.

Tuttavia, non tutte le opere che il privato ha realizzato sul fondo rappresentano una miglioria, in quanto la giurisprudenza ha precisato che quelle rilevanti al fine di poter procedere alla legittimazione sono solo quelle volte a facilitare la coltivazione, lo sfruttamento agricolo o zootecnico del suolo e comunque finalizzate al soddisfacimento dell'interesse agrario della collettività³⁰.

La valutazione che viene svolta al fine di verificare l'esistenza dei requisiti previsti dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 ha una natura prevalentemente tecnica; perciò, la Pubblica Amministrazione vede compresso notevolmente il proprio ruolo discrezionale.

Quest'ultima, a tal punto, sarà tenuta a un mero controllo volto a verificare che la legittimazione proposta sia conforme a quanto previsto nel piano paesaggistico regionale.

Questa prima fase principalmente tecnica sarà poi seguita da una seconda che vedrà coinvolta la collettività titolare dell'uso civico.

Tale momento sarà necessario a fare in modo che la legittimazione non infici gli interessi pubblici e paesaggistici preordinati agli usi civici, e, inoltre, sia in linea con gli interessi della collettività titolare degli stessi³¹.

Unicamente nell'ipotesi in cui il suesposto procedimento si concluda in modo positivo il soggetto possessore potrà vedersi legittimato ad acquisire il bene.

Un caso che va considerato in chiusura è quello relativo ai beni appartenenti ai privati e gravati da uso civico. Tali beni possono classificarsi come commerciabili seppur la loro alienazione non estingue l'uso civico il quale continuerà a insistere sul fondo.

La presenza dell'uso civico porterà ad una limitazione nel godimento del dominio (fenomeno simile al diritto reale limitato su cosa altrui, simile al diritto d'uso). È possibile dar luogo alla vendita del terreno privato libero dall'uso civico, previa affrancazione del fondo. L'affrancazione del fondo rappresenta una procedura di liquidazione monetaria che una volta conclusa permette al fondo di poter circolare liberamente senza limiti di sorta.

²⁹ Questa posizione risulta essere in linea con quanto stabilito dalla sentenza Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71, in *Foro it.*, 2020, 6, I, 1833, che vede l'istituto dell'alienazione come funzionale a tutelare gli interessi pubblici e delle collettività cui essi appartengono.

³⁰ Così con due successive sentenze si è espressa la giustizia amministrativa: Cons. Stato, Sez. VI 5 maggio 1997, n. 291, in *Foro it.*, 1997, 120, 5 e Cons. Stato, Sez. VI 14 ottobre 1998, n. 1379, in questa Riv., 1999, 254.

³¹ In questo senso si è espressa la Consulta con la sentenza Corte cost. 13 maggio 2018, n. 113, cit.

Se la procedura di liquidazione non si è ancora verificata, ovvero l'affrancazione non è ancora stata compiuta, il bene è trasferibile ma assoggettato all'uso civico. In questo caso il notaio dovrà indicare nel proprio atto l'esistenza dell'uso civico

5. - Conclusioni. Le considerazioni fin qui svolte ci portano a concludere, senza dubbio alcuno, che gli usi civici possono essere visti come parte di una situazione domenicale complessa in cui vi è una suddivisione tra dominio diretto e dominio utile e in cui la titolarità del diritto di proprietà e lo sfruttamento pratico del fondo, posto in essere da soggetti anche diversi dal proprietario e identificabili con la comunità titolare degli stessi, insistono sullo stesso bene.

Pertanto, il diritto di uso civico assume i connotati di un diritto reale di godimento su cosa altrui di natura atipica.

Un punto sul quale vale la pena riflettere è dato dal fatto che, spesse volte, il legislatore e la giurisprudenza sono confluiti nella direzione di un'assimilazione tra il regime degli usi civici e quello dei beni demaniali. Se è vero che gli usi civici e i beni demaniali posseggono alcune caratteristiche che li avvicinano, è anche vero che è necessario che entrambi siano regolati da discipline separate che tengano conto delle loro specifiche peculiarità³².

L'ordinanza di remissione del giudice di Viterbo ha messo in luce come, ancora una volta, il tema degli usi civici non sia per nulla marginale e desti non pochi problemi interpretativi specie in materia di circolazione degli immobili sui quali insistono.

Al margine di quanto fin qui detto, va fatta un'ulteriore considerazione. Bisogna distinguere tra circolazione dell'uso civico, inteso come diritto a sé stante, e la circolazione del bene immobile al quale è inerente l'uso civico.

Il diritto di uso civico viene acquistato a titolo originario da tutti i coloro che fanno parte di una certa comunità e, pertanto, tale potestà non potrà essere ceduta a terzi.

Ad abundantiam, giova sempre specificare che i diritti di uso civico appartengono alla comunità originaria e non al singolo che ne gode solo *uti cives* e non *uti singulus*.

In base a quanto fin qui evidenziato, si può sostenere che di sicuro la presenza di un uso civico su un terreno privato non è privo di conseguenze e di obblighi in capo al proprietario.

Tuttavia, questo non dovrebbe limitare il diritto del proprietario del fondo di poter alienare o, comunque, di godere *uti domino* del bene.

Il limite in cui incorre il titolare del diritto domenicale è solo quello di fare in modo di non ledere il contenuto del diritto di uso civico e quindi dei vantaggi di cui sono titolari gli appartenenti alla comunità originaria.

Il proprietario del bene immobile può trasferirlo con atto *inter vivos* ovvero *mortis causa*, tenendo sempre presente come sia sicuramente da auspicarsi che nel caso di trasferimento del bene per atto tra i vivi l'acquirente venga edotto dal cedente della presenza del vincolo³³.

Un'altra riflessione che vale la pena condurre è relativa al fatto che il divieto di circolazione e quindi di alienabilità dei beni gravati da uso civico, così come risulta dalla norma oggetto di ordinanza di remissione, non assicura effettivamente la conservazione degli usi civici a vantaggio della comunità titolare. Questo perché l'inalienabilità non è un mezzo *sic et simpliciter* in grado di garantire i diritti della collettività e gli interessi pubblici sottesi al mantenimento del vincolo di uso civico. Al contrario, quello che sembra poter bastare a garantire sia la comunità titolare sia i superiori interessi pubblici è l'apposizione del vincolo di uso civico che impone al proprietario del bene di garantire tutti i diritti insiti nell'uso civico, evitando così di entrare in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella limitazione del contenuto

³² La questione viene diffusamente affrontata anche da G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017*, Torino, 2019.

³³ Questa ricostruzione trova riscontro anche nel contributo di F. PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, cit., 80 ss.

del diritto di proprietà³⁴.

Non si può non sostenere che gli usi civici rappresentino la rottura di uno schema proprietario rigido e obsoleto accanto al quale si vede emergere la figura del bene comune costituito da risorse indirizzate al soddisfacimento di interessi fondamentali dell'individuo e alla protezione di diritti costituzionalmente garantiti.

I beni di questa tipologia vengono quindi sottratti al godimento da parte di un singolo individuo a favore dei bisogni della collettività e goduti in quanto espressione di una ricchezza primigenia³⁵.

Va detto anche come gli usi civici sfuggano ad una categorizzazione rigida in quanto diverse sono le forme sia economiche che giuridiche con le quali si manifestano³⁶.

Proprio in tal senso è utile ragionare su un titolo abbastanza provocatorio ma fortemente indicativo di un contributo di autorevole dottrina che recitava «*Gli usi civici non esistono*»³⁷.

Una tale affermazione seguiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 2014 con la quale il Giudice delle leggi metteva in luce i mutamenti che, nel corso dei secoli, l'istituto aveva avuto.

Dalla pronuncia citata emerge come la questione giuridica in tema di usi civici ha avuto un'importante evoluzione giuridica nel corso del tempo che l'ha portata ad allontanarsi dal modello originario e a mutare la sua veste giuridica.

Similmente, è cambiata anche la sua funzione che si è adattata alla cangiante e multiforme realtà socio-economica nella quale si è trovato ad inserirsi.

Nonostante questi mutamenti, quello che sicuramente è rimasto invariato nella *ratio iuris* degli usi civici è la loro destinazione a rispondere a dei bisogni di garanzia delle principali necessità vitali dell'uomo.

Mentre in passato servivano a permettere il sostentamento oggi hanno una funzione rivolta essenzialmente a garantire la tutela e la valorizzazione dell'ambiente in cui l'uomo vive³⁸.

In linea con quelli che sono gli sviluppi giurisprudenziali e dottrinali possiamo affermare, senza il timore di essere smentiti, che gli usi civici sono un vincolo posto sì a vantaggio della comunità locale ma che trascendono gli interessi della stessa andando a soddisfare un bisogno generale alla protezione dell'ambiente³⁹.

Quello che è certo, al di là del dibattito che anima il mondo giuridico, è che gli usi civici, seppur spesso trascurati, hanno delle importanti ricadute sia sulla pianificazione comunale, sia su quella provinciale e su quella regionale.

La loro esistenza incide, inoltre, sui trasferimenti dei terreni e sul loro possibile utilizzo a fini edificatori. Per questo il problema è tutt'altro che marginale.

Tutto il nostro ragionamento può essere riportato alle parole di Carlo Cattaneo che ebbe a dire che gli usi civici «*non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, una altro ordine sociale, che, discese da remotissimi secoli fino a noi*»⁴⁰.

La volontà di proteggere quest'altro modo di possedere trova ragione nell'obbiettivo di evitare che la

³⁴ In questo senso si sono espressi L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 2015, 73 ss. e V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in *Il Foro napoletano*, 2015, 113 ss.

³⁵ E. FAZIO, *I beni comuni: dall'individualismo alla solidarietà*, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 949.

³⁶ Sul punto si veda il contributo di P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in *Archivio Scialoja-Bolla 1/2017 - Annali di studio sulla proprietà collettiva*, 2017, 3 ss.

³⁷ L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2014, 3366.

³⁸ Questo concetto viene espresso dalla sentenza Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 73. In essa la Corte afferma che la conservazione degli usi civici rappresenta un interesse della comunità nazionale «*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 ed ambiente naturale*». Ancora Corte cost. 18 luglio 2014, n. 210, cit., rispetto alla natura degli usi civici ha affermato che essi hanno «*un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente*». In dottrina si cita la posizione di M.A. LORIZIO, *Demani civici ad una svolta, tra leggi vecchie e nuove*, in questa *Riv.*, 1997, 382 ss.

³⁹ Si veda sul punto D. GRANARA, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Roma, 2020, 105 ss.

⁴⁰ Per comprendere a pieno il ragionamento si rimanda a C. CATTANEO, *Sulla bonifica del Piano di Magadino*, in A. BERTOLINO (a cura di), *Scritti economici*, vol. III, Firenze, 1956, 187 ss.

necessità di tutelare l'ambiente e la conformazione storica del paesaggio non rimanga una mera enunciazione di principio ma sia effettivamente applicata nei fatti.

Inoltre, evitare una liquidazione indiscriminata e modifiche degli usi civici non supportate da necessarie ragioni di effettivo vantaggio per le comunità locali, porta esclusivamente all'impoverimento della collettività e al mancato utilizzo di quei beni per il soddisfacimento degli interessi pubblici cui erano destinati. Quello che si può auspicare è che le aree della Penisola sottoposte ad uso civico vivano delle azioni volte a promuovere uno sviluppo integrato del territorio, conformi alla loro destinazione agro-silvo-pastorale e finalizzate ad un uso ecosostenibile del territorio⁴¹ e che l'attuale regime previsto dalla legge n. 168 del 2017 venga emendato in modo da non prevedere inutili sacrifici al diritto di proprietà dei soggetti titolari di beni gravati da usi civici in senso stretto.

⁴¹ In questo senso si può far riferimento alla legge regionale della Toscana n. 27 del 23 maggio 2014 che prescrive la possibilità di adottare un Piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico. Essi devono essere redatti dal soggetto gestore dei beni che deve evidenziare, tra le varie cose, le modalità con cui si può procedere a valorizzare i beni facenti parte del patrimonio del demanio collettivo.