

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 27-2023/P

QUESTIONI VECCHIE E NUOVE IN TEMA DI DOMINI COLLETTIVI E USI CIVICI. LA LEGGE 168-2017 ALL'ATTENZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Paolo Lazzara

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 01 febbraio 2023)

Abstract

L'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del tribunale di Viterbo è l'occasione per affrontare alcune questioni aperte in materia di usi civici e domini collettivi. Le criticità attengono principalmente all'ambito di estensione della nozione di "dominio collettivo" e al relativo regime giuridico. Dopo una ricostruzione del quadro di riferimento normativo giurisprudenziale e dottrinale, il saggio prova a fornire alcune soluzioni interpretative, con particolare riferimento alla questione che attiene alla sostanziale inalienabilità dei terreni gravati da usi civici.

Sommario: 1. Introduzione. La questione di legittimità costituzionale sollevata; 2. Gli usi civici nuovamente all'attenzione della Consulta: peculiarità della nuova questione; 3. Le diverse tipologie di usi civici. La legge del 1927; 4. Gli istituti della legge 1766 del 1927 e la relativa vigenza; 5. La legge Galasso e il Codice dei beni culturali (2004).; 6. La legge 168-2017. Il ritorno al diritto privato e la prevalenza della competenza statale; 7. La violazione dell'art. 42, Cost.; 8. Le innovazioni della D.L. 77/2021 e la normativa regionale; 9. Conclusioni. Le caratteristiche degli usi civici in re aliena e le questioni notarili

1. Introduzione. La questione di legittimità costituzionale sollevata

Con ordinanza del 22 marzo 2022, il Tribunale di Viterbo, in sede di esecuzione forzata civile, solleva, in relazione agli articoli 3, 24 e 42, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, legge n. 168/2017, nella parte in cui non esclude dal regime dell'inalienabilità i domini collettivi di cui al primo comma, lettera d) dello stesso art. 3. Il giudice, in sede di verifica sui beni pignorandi¹, rilevava infatti che gli immobili oggetto della procedura erano gravati proprio da usi civici non liquidati («ghiardare» e «spigare») e che la procedura di affrancazione era rimasta senza seguito. Con certificato di destinazione urbanistica il Comune confermava la presenza di usi civici, specificando tuttavia che i beni non ricadevano nel demanio civico. Il compendio immobiliare veniva posto in vendita e aggiudicato. Nelle more entrava in vigore la legge 20 novembre 2017,

¹ Art. 173-bis disp. att. c.p.c.

n. 168 («Norme in materia di domini collettivi») che sembra avere innovato il regime dei domini collettivi, ivi compresi gli iura in re aliena.

Si pone la questione del regime giuridico e delle caratteristiche degli usi civici, anche alla luce della più recente legge del 2017. Il giudice remittente richiama la giurisprudenza di legittimità che, muovendo dalla nozione di “proprietà collettiva”, ha finito per assimilare tutte le ipotesi di dominio collettivo al demanio², giungendo ad affermare la non espropriabilità e l’incommerciabilità dei beni gravati da usi civici, assimilandoli (tutti) ai beni demaniali; prevale, in questa prospettiva, l’interesse pubblico (uso civico) con conseguente divieto di esecuzione forzata sul bene³. Ne consegue l’assoluta e insanabile nullità degli atti per impossibilità dell’oggetto o per contrasto con norma imperativa⁴.

Su questo punto si concentra il giudice a quo seguendo un percorso che passa dalla lettura articolata della disciplina del 2017, in combinazione con la legge del 1927, n.1766 (non abrogata). La questione muove dalla circostanza che i beni oggetto della procedura sono ricompresi nella categoria di cui all’art. 3, comma 1, lett. d), L.168/2018, che include nei domini collettivi “le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati”.

Invero, l’art. 3, comma 2, L. 168/2017, non ricomprende i beni di cui alla lettera d) nel «patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico»; esclusione contraddetta dal successivo comma 3 (dello stesso art.3) che assimila le due ipotesi dal punto di vista della relativa indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro- silvo- pastorale.

La previsione dell’inalienabilità delle terre private gravate da usi civici appare al giudice lesiva della proprietà sancita dall’art. 42 della Costituzione, soprattutto per le terre gravate alla data di entrata in vigore della legge n. 168/2017. Seguendo una diversa prospettiva, la tutela dei domini collettivi non appartenenti al demanio civico non potrebbe ragionevolmente tradursi nella sostanziale elisione del diritto di proprietà, con divieto di alienazione e circolazione, e conseguente paralisi delle pretese creditorie, condizione estesa, addirittura alle procedure già pendenti alla data di entrata in vigore della nuova legge (2017).

Di contro, rileva il Tribunale, l’equiparazione del regime giuridico delle terre private gravate da uso civico a quello previsto per i domini collettivi costituenti il demanio civico finisce per svilire il contenuto del diritto di proprietà pienamente condizionato dal procedimento di legittimazione.

² Cass., 12 ottobre 1948, n. 1739 in CED Cassazione; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690; Cass. 8 novembre 1983, n. 6589 in CED Cassazione; Cass. 28 settembre 1977, n. 4120, in Riv. Not., 1978, 874; Cassazione 15 giugno 1974, n. 1750, in Rass. Avv. dello Stato, 1974, 1408.

³ Cass. sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792, con nota di Baffa Costantino Francesco, Beni civici non assoggettabili ad esecuzione forzata, per i quali non interviene nessuna sdemanializzazione di fatto a seguito del mancato uso, in Dir.Giu.Agr.Ali.Amb., 2012, 702.

⁴ Cass. 3 febbraio 2004, n. 1940, con nota di Rumolo, Usi civici e validità del contratto, in Not., 2005, 135; Cass. 22 novembre 1990, n. 11265, in Foro It, 1990, 3396.

2. Gli usi civici nuovamente all'attenzione della Consulta: peculiarità della nuova questione

Arriva all'attenzione della Corte costituzionale il tema degli usi civici, discusso da secoli, e viepiù controverso. La disciplina vigente è l'esito di un lungo percorso che muove dai regimi feudali delle terre, sino alle più avanzate esigenze di tutela paesaggistico-ambientale, passando per le riforme illuministe e degli stati nazionali unitari. Gli usi civici hanno attraversato diversi sistemi economico-produttivi e differenti forme di Stato, ponendo sempre gravi criticità e accesi conflitti ad ogni livello dell'ordinamento.

È difficile ripercorre integralmente la genesi di tale figura il cui regime divergeva già nei diversi Stati preunitari e si andava formando attraverso percorsi dottrinali complessi e - talvolta - ideologicamente non neutri; colpisce in particolare l'influsso della scuola napoletana sul demanio che ha influito in modo significativo accrescendo gli elementi di incertezza e contraddizione. Pur nella varietà della normativa, tratto comune era però la spinta verso la liquidazione degli usi civici, con riferimento alla categoria, degli iura in re aliena⁵.

Tale lunga evoluzione non ha sciolto dunque uno dei nodi più stretti. I cosiddetti usi civici sono stati e sono talvolta considerati veri e propri diritti soggettivi, specifici ed individui, talaltra assimilati al demanio. La questione sulla eterogeneità della categoria risulta controversa sin dalla stessa definizione dell'istituto, considerata dalla migliore dottrina "equivoca" poiché riferita a situazioni diverse⁶. Si critica soprattutto la prassi di indicare con la medesima espressione due diversi oggetti: i diritti collettivi di uso e i diritti collettivi di appartenenza. Tale confusione tra iura in re aliena e iura in re propria determina incertezza⁷. La stessa Corte costituzionale⁸ considera polisenso o "di comodo" il sintagma "usi civici", quale espressione che comprende "istituti e discipline varie dell'intero territorio"⁹.

La diversità tra le due categorie è sempre stata condivisa in dottrina e rimane ancora oggi seguita e confermata dal diritto vigente. Si distingue correttamente tra "diritti reali di godimento su beni altrui (in genere di proprietà privata) ormai di estensione marginale e diritti dominicali (proprietà collettiva) su beni propri, cioè appartenenti alla stessa comunità di abitanti e per essa al suo ente esponenziale"¹⁰.

Gli usi civici in re aliena sono considerati veri e propri diritti a contenuto specifico e esercitati su beni in proprietà di soggetti diversi da quelli titolari dell'uso stesso, senza che la presenza di tali oneri, renda il bene servente a sua volta inalienabile.

Si è avuto poi il passaggio delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni (salva la competenza giurisdizionale) che ha aperto lo spazio alla legislazione regionale volta anzitutto a regolare i procedimenti amministrativi affidati all'Ente territoriale.

⁵ U. Petronio, *op. cit.*, 933.

⁶ U. Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 931; Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1967, 90 e ss.; da ultimo, F. Marinelli, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2022, fasc.3, 665.

⁷ L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3368.

⁸ Corte Cost., 21 febbraio 2017, n. 103, in CED Cassazione; Corte Cost. 23 marzo 2021, n.71, in CED Cassazione; Corte Cost. 6 luglio 1972, n. 142, in CED Cassazione; su tale distinzione, da ultimo, M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2002 (fac.1) 38.

⁹ Nello stesso senso, E. Battelli, G. McDonald, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv. Giur. Ediliz.*, 2012, fasc.6, 255.

¹⁰ Cerulli Irelli, *Usi civici e proprietà collettiva*, in *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei beni*, Torino, 2022.

Normativa sulla quale si è aperto un acceso contenzioso avanti alla Corte costituzionale che ha accentrato sullo Stato la funzione legislativa in materia di usi civici, anche con riferimento ai casi in cui le Regioni null'altro facevano che disciplinare, sul piano organizzativo e procedimentale, le ipotesi previste dalla legge nazionale.

L'odierna questione è per molti versi inedita, in quanto si pone non sul crinale del riparto delle competenze legislative, ma verte sul regime della proprietà privata gravata da usi civici 11.

3. Le diverse tipologie di usi civici. La legge del 1927

In Italia, il tentativo più importante di riordino della materia viene in essere con la legge del 1927 (n.1766). Sul fronte delle proprietà pubbliche, la legge stabiliva la gestione programmata e la destinazione vincolata e diversificata dei beni di natura civica (art.11): beni pubblici (non patrimoniali) che appartengono a una specifica comunità, terre comuni generalmente qualificate "demanio" comunale. Si afferma, in coerenza con la sua natura pubblicistica, il vincolo di inalienabilità e di inusucapibilità, imprescrittibilità, accedendo ad un regime analogo a quello del demanio.

Le terre comunali gravate da usi civici sono dunque considerate di appartenenza collettiva; ad esse si riferisce un regime sostanzialmente demaniale, con possibilità della trasformazione del demanio in allodio. Mutazione con la quale si determinava la cessazione del regime di inalienabilità delle terre che acquistavano la qualifica di beni patrimoniali gravati da un canone (affrancabile) di natura enfiteutica.

Tale normativa tiene dunque sempre distinte le richiamate due categorie con conseguente differente esito delle eventuali auspiccate trasformazioni: liquidazione, per gli iura in re aliena; affrancazione per le terre comunali (tutte ipotesi di difficile attuazione).

Anche la dottrina ha separato formalmente e sostanzialmente, i diritti reali di godimento gravanti su terre private (o di patrimonio disponibile) e spettanti alla collettività, dai "domini", a titolarità "collettiva"¹².

Gli usi civici ricomprendono dunque almeno due diverse situazioni e condizioni giuridiche; talvolta si tratta di diritti collettivi su beni privati (o patrimoniali) con caratterizzazione prevalentemente economica, altre volte di proprietà collettive aventi natura giuridica pubblicistica, carattere permanente e alto valore sociale da conservare e valorizzare¹³.

¹¹ Sul punto, L. Principato, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizione degli interessi*, in *Giur. Cost.*, 2017, 1057. Sul tema del riparto e la relativa giurisprudenza costituzionale, cfr. il recente saggio di M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in corso di pubblicazione

¹² F. Gerbo, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività anche alla luce dell'art. 63-bis L. n. 108 del 29 luglio 2021*, in *Giur. It.*, 2021, 1816; V. Cerulli Irelli, soprattutto in *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. del dir.* 1-2014; sulla nozione di "usi civici", cfr. anche L. Principato, *Profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *AA.VV., Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 39.

¹³ G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n.168, ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il dir. dell'economia*, 1-2019, 38: l'A. collega alla nuova legge la "fine di una ambiguità", a conferma del non sempre chiarissimo piano normativo e definitorio.

L'assimilazione di due categorie diverse è foriera di disordine nonché motivo di gravi conflitti¹⁴.

Bisogna dunque chiarire se la (condizione di) inalienabilità derivi non dalla presenza degli usi civici, quanto piuttosto dalla condizione (pubblica) del bene sul quale essi gravano. La dottrina ritiene infatti che i diritti di uso civico (in re aliena) abbiano contenuto specifico e siano esercitati su beni in proprietà di soggetti diversi da quelli titolari dell'uso stesso, senza che la presenza di tali oneri, renda il bene servente (a sua volta) inalienabile. Gli usi civici ricomprendono perciò almeno due diverse situazioni e condizioni giuridiche; ora si tratta di diritti collettivi su beni privati (o patrimoniali) con caratterizzazione prevalentemente economica, ora di proprietà collettive di natura pubblicistica (permanente) e alto valore sociale, da conservare e valorizzare.

La diversità di regime è presente nella L.1766/1927, che riferisce il divieto di alienazione alle sole "terre appartenenti alle collettività", con esclusione delle aree private gravate da usi civici.

Siffatta distinzione ritorna anche nella legge del 2017, nel punto in cui esclude dal patrimonio antico dell'ente (sostanzialmente demaniale) i beni privati gravati da uso civico¹⁵.

In dottrina, è diffusa la critica alla soluzione della nullità degli atti di trasferimento di beni gravati da usi civici¹⁶.

L'art. 3, comma 3, L. 168/2017, invece estende il regime di inalienabilità a tutti i domini collettivi, comprendendo le terre private gravate da usi civici. Su questo punto si concentrano i dubbi di legittimità costituzionale, in quanto la legge del 2017 avrebbe contenuto "innovativo" proprio in questo punto che generalizza il divieto di alienazione a tutte le terre private gravate da usi civici; il che determinerebbe una "espropriazione ex lege". L'esito più avanzato di tale ricostruzione porta addirittura a considerare nulli gli atti di trasferimento di aree (private) gravate da usi civici, senza considerare che le alienazioni fanno salvi tutti i diritti dei terzi gravanti sui beni, né elidono i vincoli paesaggistico-ambientali eventualmente presenti.

4. Gli istituti della legge 1766 del 1927 e la relativa vigenza

Occorre indugiare su un aspetto centrale, sul piano formale e sostanziale; occorre stabilire se, ed in che misura, la legge 1766 del 1927 sia vigente. Da ciò dipende l'attualità dei relativi istituti nonché, cosa ancor più rilevante, la sussistenza dei presupposti sui quali essi si fondano. Al riguardo, proprio con riferimento agli iura in re aliena, la Consulta considera vigenti gli istituti volti a sciogliere le promiscuità (sent.71 del 2020, punto 5.2; sent. 113 del 2018); si afferma infatti che "l'ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione...la separazione della proprietà privata dall'utile dominio...".

¹⁴ V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in AA.VV., *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 119.

¹⁵ In questo senso, G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n.168, ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il dir. dell'economia*, 1-2019, 11.

¹⁶ L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3374; V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, cit.132 e ss.

Passaggi che presuppongono gli istituti del 1927, così come implicitamente ammettono la permanenza della proprietà privata sul bene gravato da usi civici. Risulta confermata la separazione della proprietà privata dall'utile dominio (non esercitato da tempo immemorabile), cui consegue l'inusucapibilità dell'uso civico anche in caso di mancato esercizio.

Separatezza e convivenza tra proprietà privata e utile dominio sono riconosciute in alcuni recenti passaggi della Corte costituzionale che richiama gli istituti dell'affrancazione, della conciliazione e dello scorporo, e che ricorda il carattere non condominiale della coesistenza dei diritti (reali) sul bene¹⁷.

Diversa è la prospettiva che considera l'uso civico come diritto reale assoluto, opponibile ai terzi e azionabile in giudizio, parte di una situazione dominicale complessa in cui le rispettive titolarità convivono fisiologicamente. In questo senso, la dottrina più autorevole li definisce iura in re aliena, utilitates a vantaggio di una comunità su di un determinato territorio che appartiene ad un soggetto terzo, ma che non ha carattere demaniale¹⁸.

Seguendo questa impostazione, il Tribunale di Viterbo ritiene che nella disciplina antecedente al 2017, tali due categorie fossero ben distinte con conseguente possibilità di pignoramento (e commerciabilità) delle terre private gravate da usi civici¹⁹.

Distinzione che è dunque confermata dalla stessa L. 168/2017. All'art. 3, comma 2, si considerano nel patrimonio civico (demanio civico) le categorie di beni elencate al comma 1 dell'art. 3, lett. a), b), c), e) e f), con esclusione proprio della lett. d) che riguarda i beni privati gravati da uso civico.

Tra i beni del "demanio civico" sono perciò esclusi i "domini collettivi" di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), ossia le terre in proprietà privata di terzi, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non liquidati.

Da qui il dubbio sul regime di inalienabilità espressamente esteso anche ai beni ascrivibili alla categoria di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), L. 168/2017 tra cui rientravano i beni oggetto della procedura (critica la soluzione che porta a configurare i beni privati gravati da usi civici come "res extra commercium"²⁰).

Altro istituto (della legge del 1927) che conferma il diverso trattamento riservato agli usi civici in re aliena è il termine di sei mesi per la "denuncia" al Commissario liquidatore. Ebbene, la Cassazione ha ritenuto che la dichiarazione prevista dall'art. 3 L. 1766/1927, secondo cui chiunque pretenda di esercitare diritti di uso civico di "promiscuo godimento" è tenuto a farne dichiarazione entro sei mesi dalla pubblicazione della legge (pena l'estinzione dei relativi diritti) non riguarda i diritti sui terreni che, appartengono al demanio universale o comunale. La S. C. insiste chiarendo che nel prevedere l'obbligo della denuncia esclusivamente per i diritti di "promiscuo godimento", il legislatore, ha inteso riferirsi ai diritti di uso civico su beni altrui, non potendosi tale ipotesi configurare

¹⁷ Corte Cost. 12 febbraio 2020, n. 71, punto 5.2, in CED Cassazione.

¹⁸ Cfr. V. Cerulli Irelli, Proprietà, beni pubblici, beni comuni, in Riv. trim. dir. pubbl., 2022, 644-645.

¹⁹ In argomento, Cass., 22 gennaio 2018, n.1534 in CED Cassazione, che afferma la non commerciabilità proprio sull'assunto della natura pubblica dei beni).

²⁰ L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, 3374. In questa direzione va il dossier n. 594, della Camera dei deputati, secondo la quale le terre di cui alla lettera d) appartengono "*iure privatorum*" a un ente collettivo oppure a un privato e che, in ogni caso conseguentemente sfuggono alla qualifica di bene demaniale.

nel caso di titolarità dei beni (sottostanti) spettanti alla stessa “universitas” di utenti. Risulta ulteriormente confermato le due tipologie di usi civici e il loro differente regime. Non solo, la stessa Cassazione precisa anche che tale diversità di regime non contrasta con gli art. 3 e 42 Cost., giacché la profonda diversità dei contenuti dei diritti di uso civico, su beni privati o appartenenti ad enti territoriali distinti da quelli di residenza degli utenti, rispetto a quelli aventi ad oggetto beni della propria “universitas”, giustifica la diversa disciplina, senza incontrare alcuna controindicazione nell’esigenza della libera circolazione dei beni che non è connotato necessario dei beni in oggetto di proprietà pubblica²¹.

5. La legge Galasso e il Codice dei beni culturali (2004).

Il regime giuridico degli usi civici in re aliena viene integrato nella legge Galasso (D.L. 312-1985, conv. in L.431-1985) e, successivamente, nel codice dei beni culturali, che hanno inciso significativamente sulla materia. Le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici sono dichiarate come beni di interesse paesaggistico tutelate ex lege²².

In tal senso, afferma la Corte costituzionale: “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio”.

L’inquadramento della materia si sposta nella cornice della tutela paesistico-ambientale, al punto che tali “vincoli” sono posti a garanzia dell’integrità dell’ambiente e del paesaggio²³. Anzi, le esigenze di protezione paesaggistico- ambientale finiscono per essere “esclusive” anche nella prospettiva dalla Corte costituzionale che rinviene adesso la ratio legis nella tutela della “forma del territorio”, “in quanto e nella misura in cui” gli usi civici concorrono a determinarne la forma²⁴.

Il vincolo paesaggistico ambientale - posto ex lege - accresce la complessità del quadro regolatorio. Si determina infatti una (ulteriore) discrasia tra qualificazione come “diritto” (specifico) della situazione soggettiva in questione²⁵, e il regime vincolistico di matrice estetico-paesaggistica, non individuo, ma “di insieme”. Si determina una tensione tra l’interesse allo sfruttamento economico del bene e le esigenze di tutela.

²¹ Cass. 16 marzo 2007, n. 6165, con nota di Fulciniti, La dichiarazione degli usi civici obbligatoria (solo) su terre private ribadite dalla Cassazione, in *Dir. Giur. Agr. Ali. Amb.*, 2008, 268.

²² Art.142, comma 1, lett. h) d. lg. 42-2004, sul punto, G. Mari, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Ediliz.*, 2019, 490; G. Sciuolo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, nn. 1 e 2; P. Carpentieri, *Art. 142*, in G. Leone, A.L. Tarasco, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 876 ss.

²³ Gerbo, op. cit. 1816; Marinelli, in *Giur. It.*, 2019, 1305.

²⁴ M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in corso di pubblicazione; l’A. richiama C. cost., sent. n. 228 del 2021, e analizza l’evoluzione degli orientamenti della Consulta).

²⁵ G. Palermo, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2006, 602 e ss.; M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, cit., 39.

6. La legge 168-2017. Il ritorno al diritto privato e la prevalenza della competenza statale

Particolare rilievo ha assunto la più recente legge (168 del 2017) sui domini collettivi, giunta dopo novanta anni dalla precedente sistemazione. Essa realizza un significativo mutamento sistematico che si traduce anzitutto nella “costituzionalizzazione” dei domini collettivi, con conseguente supporto all’esigenza di valorizzazione e tutela per la conservazione dei valori “comunitari” che essi esprimono. La stessa legge rimarca l’autonomia (privata) e rivitalizza il ruolo degli enti esponenziali dei domini collettivi, che sono individuati nei comuni o negli altri soggetti collettivi privati, variamente denominati²⁶. La stessa legge, accentuando i profili proprietari e privatistici dei domini collettivi pone in una situazione critica la legislazione regionale che non potrà “disconoscere l’idea e i valori della proprietà collettiva”²⁷.

Nella prospettiva che interessa, la legge del 2017 conferma la nozione di “domini collettivi” e il vincolo paesaggistico sugli stessi - anche in caso di liquidazione - in uno con la vocazione ambientalista di tali beni.

Categorie e regimi assumono, anche in questo caso, confini non sempre chiari. Invero, sino al 2017, la dottrina ha distinto a seconda che cui il diritto (di uso) cadesse o meno su un bene in dominio collettivo; con la conseguente distinzione tra il diritto di godimento su proprietà di terzi (uso civico in senso stretto) e diritti collettivi su aree in dominio della stessa collettività²⁸.

Distinzione che sembra messa in discussione dall’art.3, L. 168/2017, quando prevede l’inalienabilità delle terre private su cui gravano i diritti collettivi (art. 3, comma 1, lettera d)]. Il contenente (confuso con il contenuto) viene assimilato ai domini collettivi costituenti il “demanio civico”²⁹.

Il dubbio, avanzato anche dal Tribunale remittente, è che il regime della demanialità sia esteso ad oggetti differenti e disomogenei, con la conseguenza che la legge del 2017 finirebbe per porre un regime comune a situazioni differenti. Si ipotizza, in altri termini, il contrasto dell’art. 3, comma 3, L. 168/2017, con la Costituzione (art.3), nella parte in cui non tiene conto della natura patrimoniale (e non demaniale) delle proprietà private, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

Si avrebbe anche una ingiustificata compressione della proprietà con grave nocimento alla relativa circolazione; condizione nuova in quanto la precedente disciplina ammetteva la disposizione delle aree che non era impedita dalla presenza di usi civici, salva la relativa opponibilità a terzi.

²⁶ Su questi aspetti vedi l’ampia ricostruzione di F. Marinelli, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, Riv. Trim. dir. Pubbl., 2022, fasc.3, 666 e V. Cerulli Irelli, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2022, 639; W. Guglietti “*Governing the commons*” (E. Ostrom): *I domini collettivi come ordinamento giuridico alla luce della l. 20 novembre 2017 n. 168*, in Riv. Giur. Edilizia, 2020, fasc. 5, 349-362.

²⁷ Rel. III. al d.d.l. S 968, in Atto Senato S.968; sul punto, G. Mari, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Riv. Giur. Ediliz., 2019, 489.

²⁸ In questi termini D. Porraro, *Natura e struttura dei diritti di uso civico*, in AA.VV., *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 135; F. Macario – C. Marseglia, *Usi civici, Della Proprietà, Leggi collegate*, in *Commentario al codice civile, diretto da E. Gabrielli*, Torino, 2013, 965 e ss.

²⁹ Ex art. 3, comma 2, L. 168/2017.

La cessione o alienazione del bene gravato non determina(va) infatti la cessazione dell'uso civico (o la cancellazione del vincolo), al pari di quando l'ordinamento giuridico prevede diritti reali in re aliena, ivi compresi i diritti demaniali su proprietà privata. Anche a voler qualificare gli stessi usi civici alla stregua di diritti demaniali (in re aliena) non si può immaginare la trasmissione di tale carattere al bene cui tali diritti ineriscono. Si confonde altrimenti il contenitore con il contenuto.

Ciò significa che il trasferimento della proprietà, qualunque sia la condizione del bene, dovrebbe essere neutra rispetto ad oneri e gravami di sorta; esso non elide i diritti reali di terzi (di ogni genere) che sono comunque opponibili ai nuovi aventi causa. In questo senso la dottrina insiste nel distinguere l'inalienabilità del bene rispetto alla permanenza del vincolo, che è fuori discussione³⁰.

Il tema si pone a livello di legittimità costituzionale anzitutto per la divergenza tra due disposizioni della stessa legge del 2017, nonché, a mio avviso, per l'ulteriore contrasto con la legge del 1927; la lettera del richiamato art.3, lett. d), L.168-2017, porta infatti a ritenere che il proprietario, possa alienare il bene, solo previa liquidazione dell'uso civico.

Appare perciò evidente che l'errore interpretativo consista nel ritenere che la proprietà privata delle aree sia elisa per la presenza dell'uso civico su di essa gravante, sino a determinare l'assoluta indisponibilità del bene.

La compressione della proprietà appare poi non proporzionata nella misura in cui sacrifica le prerogative proprietarie in misura non necessaria rispetto alla garanzia degli altri diritti della collettività sul bene.

Soluzione interpretativa insostenibile; invero, l'assimilazione generalizzata del regime di inalienabilità appare contraddittoria rispetto alla corretta articolazione e necessaria differenziazione delle ipotesi di domini collettivi. In particolare, mentre il comma 2, dell'art.3, distingue tra domini collettivi del demanio civico e domini collettivi su terre private, dall'altro assoggetta tutte le categorie di uso civico al regime di assoluta inalienabilità (art. 3, comma 3, L.168-2017). Il regime di inalienabilità è perciò erroneamente esteso oltre il demanio (civico).

In caso di alienazione di terreni privati gravati da uso civico il proprietario del bene può disporre del proprio diritto senza nocumento all'uso civico, che rimane comunque opponibile a tutti gli aventi causa, anche se non trascritto e senza possibilità di usucapione. Il diritto collettivo è perciò indifferente al trasferimento della proprietà che risulta neutro rispetto al contenuto dei diritti trasferiti che continuano a subirlo come prima.

Si ha dunque una diretta contraddizione tra due disposizioni della L.168 del 2017:

- art.3, comma 2, (I beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico) e
- l'art.3, comma 3: (Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale).

³⁰ V. Barba, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in AA. VV. *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 133.

Ciò in quanto il comma 3 riferisce ai beni patrimoniali di diritto privato la condizione del demanio civico a fronte del comma 2 che invece li esclude dal patrimonio o demanio civico.

Contraddizione confermata dalla stessa Corte costituzionale che considera vigente l'istituto della liquidazione (e, in senso ancor più contraddittorio, della modifica di destinazione d'uso) di cui alla legge del 1922.

7. La violazione dell'art. 42, Cost.

In questa prospettiva il richiamato art.3, comma 3, L.168-2017, integra una ipotesi di legge-provvedimento che tuttavia colpisce, in modo generalizzato, beni diversi senza alcuna ragionevole differenziazione e in mancanza di adeguato supporto istruttorio.

È come se uno dei limiti (o "vincoli") alla proprietà diventasse l'unico diritto presente sul bene nel senso di elidere formalmente e sostanzialmente la proprietà privata, senza nemmeno prevedere un'indennità sulla quale il creditore potrebbe essere ristorato. Si avrebbe anche la violazione dell'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo in base al quale «ogni individuo ha diritto di avere una proprietà personale o in comune con altri. Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà».

Per quanto riguarda le terre private gravate da usi civici, l'inalienabilità - sancita per la prima volta dalla legge del 2017 - appare contraria all'art.42, Cost. in quanto realizza la "nazionalizzazione" delle relative aree, senza distinzioni di sorta (bene pubblico o privato) e a prescindere dalla condizione materiale del bene.

Dall'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici, estesa anche ai beni oggetto di procedura esecutiva pendente, comporta che, a fronte dell'improcedibilità dell'esecuzione forzata, il creditore rimane sfornito di qualsivoglia tutela. Né si può avviare la liquidazione, che rimane prerogativa esclusiva del debitore proprietario (verosimilmente privo di interesse ad espletarla).

Occorre dunque considerare con particolare attenzione il regime dei domini (rectius "diritti") collettivi non appartenenti al demanio civico rispetto ai quali le ragioni della tutela non possono ragionevolmente tradursi nella sostanziale elisione del diritto di proprietà (sottostante), con divieto di alienazione e circolazione. Pena l'incostituzionalità della legge.

Parimenti non vi è ragione di paralizzare le pretese creditorie, impedendo al nuovo titolare di completare l'iter di liquidazione dell'uso civico.

8. Le innovazioni della D.L. 77/2021 e la normativa regionale

Il recente D.L. n. 77/2021 (convertito con L. n. 108/2021) ha previsto che, a talune condizioni, regioni e province autonome possano autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione. Qualora le aree gravate non fossero idonee a soddisfare la destinazione civica cui erano preordinati, la legge consente agli enti locali di autorizzare il trasferimento dei diritti di uso civico su terreni con caratteristiche equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile.

L'intervento si propone di risolvere alcune delle principali questioni problematiche che tuttora si frappongono alla progressiva e, da tempo, auspicata sistemazione dei terreni gravati dall'uso civico: si pensi all'assai ridotto regime circolatorio dei beni, all'onerosità procedimentale della cd. sclassificazione e conseguente mutamento di destinazione —

ancora regolati, secondo la giurisprudenza, dall'originaria disciplina degli anni Venti — e alla problematica ammissibilità di interventi legislativi regionali nel quadro costituzionale di riparto delle competenze. Interventi con cui, in passato, le regioni avevano cercato fra l'altro proprio di agevolare i mutamenti di destinazione di quei terreni divenuti ormai inadatti alla fruizione civica a causa di un'irreversibile trasformazione dovuta, ad esempio, a un'illegittima attività edificatoria.

Le condizioni molto stringenti cui il legislatore ha sottoposto i trasferimenti e le permutazioni — prima fra tutte la legittimità dell'intervenuta trasformazione dei terreni anche sotto il profilo urbanistico e paesaggistico — ne circoscrivono sensibilmente l'ambito di effettiva applicazione³¹.

La novella ha comunque una portata molto rilevante in quanto prevede con legge statale la possibilità di sdemanializzazione delle aree che hanno perso irreversibilmente la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione, precedente all'agosto del 1985 (L.8/8/1985).

Il legislatore ammette in questo modo che il vincolo ex lege non poteva conformare terreni che, già nel 1985, avevano assolutamente perduto le caratteristiche del terreno agrario, boschivo o pascolativo), a causa di una "oggettiva trasformazione"; prevale la nuova destinazione (purché legittima), con alcune importanti specificazioni.

I diritti di uso civico (di fatto annullati dall'irreversibile trasformazione) devono essere "ripristinati", per equivalente, mediante individuazione di terreni con valore ambientale equivalente appartenenti al patrimonio disponibile dei Comuni o delle Regioni (o Province autonome). Le relative aree passano dal regime patrimoniale (commerciale) a quello demaniale. Il vincolo paesaggistico resta tuttavia vigente anche sulle aree sdemanializzate (comma 8 quater).

Tale quadro normativo, sinora del tutto sottovalutato, è molto complesso. Alcuni elementi sono importanti per la presente ricerca.

Anzitutto va rimarcato che la sdemanializzazione non cancella il vincolo paesaggistico; a conferma che regime vincolistico non incide sui regimi proprietari, è compatibile e sopravvive alla sdemanializzazione. Si conferma altresì nei terreni che avevano già (nel 1985) perduto l'ascrivibilità alla categoria l'uso civico che era di fatto soppresso. Ciò non esclude che tali diritti, inalienabili e inusucapibili, debbano avere una riparazione corrispondente. Tale risultato si può realizzare oggi attraverso il "trasferimento" del diritto di uso civico da un'area, ormai trasformata irreversibilmente, in un'altra che viene così resa demaniale avendo congrue caratteristiche formali e sostanziali. Nelle aree originarie, la sdemanializzazione di fatto, si tramuta in sdemanializzazione di diritto mentre le nuove aree vengono formalmente ricondotte al demanio con chiara presenza degli usi civici.

Spetta dunque alle Regioni, sulla base di una legge statale, realizzare questa nuova ricognizione e sistemazione.

9. Conclusioni. Le caratteristiche degli usi civici in re aliena e le questioni notarili

La novella introdotta con D.L. n.77 del 2021 (e s.m.i.) conferma la distinzione tra usi civici in re aliena e demanio civico. Solo in quest'ultimo caso, il contenente (terreno) e il

³¹ In questo senso, M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2002 (fac.1) 37.

contenuto (uso civico) ha la stessa natura giuridica (sostanzialmente demaniale). Nella prima ipotesi, invece, il diritto civico inerisce al bene privato che, di per sé, è sicuramente commerciabile, fermi restando i limiti generali e speciali che gravano sulla proprietà, e che sono opponibili ai terzi.

Ciò che va chiarito, per comprendere la coerenza del quadro ricostruttivo che si propone, è che gli usi civici su beni privati hanno sicura natura demaniale (non proprietario) e sono perciò assolutamente inalienabili, inusucapibili e opponibili a qualsiasi avente causa. Essi non possono essere soppressi di fatto o sdemanializzati in alcun modo.

Non si tratta però di proprietà demaniale ma di diritti demaniali su beni altrui (art.825, c.c.) che, in quanto tali, rientrano pienamente nel relativo regime giuridico ma non determinano mai lo spossessamento in danno del proprietario (si pensi alle servitù demaniali di passaggio, di via alzaia, ecc.). Sono numerose e conosciute le ipotesi di questo genere, a partire dalle servitù demaniali di uso pubblico o passaggio che non contraddicono assolutamente la natura privata dei beni su cui gravano e che non rendono il bene sottostante inalienabile, salva la loro eterna opponibilità ai terzi (non essendo in alcun modo usucapibili). Il "quid proprium" dei diritti di uso pubblico, contemplati dall'art. 825 c.c., è di essere costituiti su beni privati per il conseguimento di fini di pubblico interesse, corrispondenti a quelli cui servono i beni demaniali; il relativo regime, pur essendo un diritto o una facoltà diversa dalla proprietà, è perciò quello del demanio³².

Diritti demaniali opponibili ai terzi anche nell'ipotesi della mancata trascrizione³³. Come recentemente chiarito dalla stessa Corte di Cassazione, i diritti di uso pubblico costituiscono diritti collettivi indisponibili ed imprescrittibili³⁴ che non possono essere usucapiti e che non si estinguono neanche per mancato uso³⁵.

L'errore del legislatore del 2017 è perciò solo relativo, quasi una svista. Gli usi civici in re aliena sono correttamente inclusi tra i domini collettivi (anche se non consistono nella "proprietà" del bene) e sono sicuramente inalienabili, inusucapibili, ecc. Non è questo il punto.

L'errore sta nell'aver riferito (o indebitamente esteso) tale regime alla proprietà sottostante e non ai soli diritti di uso civico come avrebbe dovuto. Errore non ripetuto in altre disposizioni che correttamente distinguono le due ipotesi.

In questo senso, in dottrina si afferma che i beni "privati" di cui alla lettera d) dell'art.3, L.168-2017, non costituiscono il patrimonio dell'ente collettivo. Affermazione che tuttavia prova troppo, in quanto non chiarisce che gli usi civici fanno parte dei domini collettivi, in quanto tali e senza estensione alle terre che li contengono.

Il punto va precisato. Il dominio collettivo è riferito ai diritti di uso civico in re aliena e non già alle "terre sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati". Oppure specificando che sulle "terre" (gravate da usi civici) il

³² C. St., sez. V, 16/01/2017, n.97; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, n. 313 del 2016; Cass. civ. sez. II, 19/10/2021, n.28869, in CED Cassazione.

³³ Cass. Civ. sez. II, 31/05/2019, n.15032, in CED Cassazione.

³⁴ Cass. civ. sez. trib., 30/09/2019, n.24264, in CED Cassazione.

³⁵ Cass. civ. sez. I, 08/02/2019, n.3788, in CED Cassazione; Cass. civ. sez. II, 14/05/2018, n.11676, in CED Cassazione.

dominio collettivo è limitato ai diritti (utilità diverse dalla proprietà) di carattere comunque “demaniale” (36).

Il termine “le terre” di cui alla richiamata lettera d), fa riferimento ai “diritti” di uso civico non liquidati e non anche alle aree sulle quali essi incombono. Diritti poi correttamente indicati come inalienabili in quanto demaniali, e cioè dotati delle caratteristiche di tale categoria. In questo modo anche l’individuazione dei domini collettivi è corretta in quanto essi comprendono sicuramente anche i diritti in re aliena.

Tale conclusione spiega anche l’operazione di cui alla richiamata novella del 2021 che pretende la ricostituzione per equivalente dei diritti di uso civico, con definitivo trasferimento delle relative facoltà su altro fondo.

Soluzione interpretativa che potrebbe essere sposata dalla Corte costituzionale con una sentenza interpretativa che chiarisse opportunamente il quadro sistematico, specificando che la lettera d) si riferisce ai diritti (“demaniali”) di uso civico e non alle “terre” (generalmente private) su cui essi gravano. Lettura costituzionalmente orientata che evita di giungere alla conclusione che la legge del 2017 ha espropriato le aree private gravate da usi civici trasformandole in demanio civico. Conclusione che, oltre ad essere palesemente incostituzionale, contrasta con quanto stabilito dalla stessa legge che in altre disposizioni, come già chiarito, presuppone la conservazione della proprietà privata sulle suddette aree ed esclude le aree private (gravate da usi civici) dal demanio civico (o patrimonio antico).

La difficile opera di sistemazione è giunta ad un punto importante. La novella ha preso atto della irreversibile trasformazione di alcuni fondi ed ha perciò previsto la sdemanializzazione dei fondi trasformati e la “demanializzazione” delle nuove aree conformate agli usi civici trasferiti.

La nuova legge ribadisce poi che gli usi civici debbono essere comunque “recuperati” su altre aree che ne subiscono il relativo limite e vincolo. Ciò con legge statale in modo da superare i rilievi della Consulta sul punto.

Tale lettura costituzionalmente orientata consente al sistema di essere compiuto e coerente e di superare le censure di costituzionalità sopra indicate. Di contro, ove la lettera della legge fosse considerata insuperabile, si dovrebbe sicuramente arrivare ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La conclusione raggiunta consente di affrontare anche il tema della validità degli atti di trasferimento di beni privati gravati da usi civici. Tale risultato appare incontestabile dal momento che la presenza di usi civici non può mutare il bene in “demanio civico” rendendolo di conseguenza incommerciabile. Ferma restando l’opponibilità ai terzi (ab aeterno) del suddetto uso civico.

³⁶ Il presente scritto evita, volutamente, di affrontare le questioni che attengono alla qualificazione in termini “demaniali” dei domini collettivi. Questione che esula dall’economia del presente lavoro che presuppone semplicemente che il regime in questione, anche se non formalmente demaniale, ne condivide quasi integralmente il regime. La differenza, com’è noto, attiene alla titolarità che nel caso dei domini collettivi non può essere riferita allo Stato o agli enti territoriali diversi dal Comune. Sul punto, ampiamente, G. Pagliari, *“Prime note” sulla l. 20 novembre 2017, n.168, (“norme in materia di domini collettivi”)*, in *Il dir. dell’economia*, 1-2019, 28; l’A. evidenzia che la nozione di “demanio civico” è un mero recupero di una vecchia terminologia, affiancata da quella di “patrimonio antico dell’ente collettivo” o “patrimonio civico”. Definizioni, queste ultime, che appaiono più corrette in quanto dimostrano la natura patrimoniale dei diritti in questione.

Qualora l'uso civico non fosse presente nelle certificazioni comunali, e non fosse perciò considerato nella compravendita, andrebbero richiamate le regole civilistiche in tema di evizione qualora successivamente dovesse emergere la sussistenza.

Va da sé che non può essere invece condiviso l'orientamento della Cassazione che considera in commerciabili (e inusucapibili) non soltanto gli usi civici, ma anche i terreni e le aree private su cui essi gravano, ciò sull'assunto (non sussistente) che qualsiasi alienazione o trasferimento determinino la violazione del vincolo di destinazione d'uso legato all'uso civico³⁷. Affermazione che non ha tuttavia supporto normativo oltre ad essere contraddetta da numerose disposizioni della stessa legge 168-2017, che stabiliscono il contrario.

Sussiste ancora il problema degli elenchi, al quale la normativa regionale avrebbe dovuto dare una risposta, se non fosse stata colpita dalla giurisprudenza costituzionale che, anche sulla base della legge del 2017 ha ricondotto le questioni amministrative nell'alveo della competenza statale. La svolta del 2017 allontana tale risultato nel momento in cui indirettamente impedisce alle Regioni di svolgere attività amministrativa in materia ivi compresa la possibile ricognizione considerata dalla Corte costituzionale lesiva della competenza statale. La novella del 2021 (statale) prova adesso a riassegnare alle Regioni un ruolo di sistemazione attiva molto importante.

³⁷ Cass. Civ., sez. III, 28/09/2011, n.19792, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2012, 702; Tar Lazio, Roma, sez. II, 11/07/2018, n.7740.