



**News n. 105 del 5 settembre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

Le sezioni unite si pronunciano nel senso dell'assimilazione del regime giuridico di intangibilità dei beni gravati da usi civici ai beni demaniali.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023 n. 12570 – Pres. Virgilio, Rel. Carrato

Usi civici e domini collettivi – Espropriazione – Sdemanializzazione preventiva – Necessità

I diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione. (1)

(1) I. – Gli usi civici non possono essere oggetto di espropriazione, neanche implicita, avendo natura giuridica sovrapponibile a quella dei beni demaniali. L'espropriazione per pubblica utilità per essere possibile presuppone l'adozione di un preventivo formale atto di c.d. sdemanializzazione. L'adozione di un provvedimento di espropriazione gravante su diritti di uso civico, senza preventiva adozione di un atto di sdemanializzazione, è pertanto invalido e non implica l'estinzione dei simili diritti di uso collettivo.

La questione di massima di particolare importanza era stata deferita alle sezioni unite civili dalla II sezione civile, con ordinanza del 23 novembre 2022 n. 34460, ponendo i seguenti interrogativi: *“è ammissibile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione? O si può ritenere sussistente una incommerciabilità (rectius: una indisponibilità) relativa di tali beni, che viene a cessare allorquando sopravvenga e si faccia valere un diverso interesse statale (o pubblico che sia), del tipo di quelli che si accertano e realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali?”.*

In fatto, era accaduto che il Prefetto dell'Aquila, con proprio decreto risalente al 10 settembre 1960, avesse espropriato parte dei terreni dedotti in causa in favore dell'Ente autonomo

Volturmo, che realizzò un bacino idroelettrico, giunto in proprietà a due società del gruppo Enel, odierne ricorrenti. Nelle località in contestazione, si esercitava l'uso civico di "legnare", con l'esclusione delle piante di cerro, e di libero "pascolo" (salvo che nel periodo dall'8 maggio al 10 ottobre, riservato al pascolo dei "fittuari" con greggi transumanti).

Successivamente, a seguito di controversia insorta con il Comune di Alfedena (AQ), con sentenza del Commissario degli usi civici del 7 aprile 2015 n. 15, è stata accertata la natura demaniale civica dei fondi in questione, con dichiarazione di nullità e inefficacia degli atti pubblici e privati, disposti sugli stessi, ed ordinata la reintegra nel possesso dei fondi in favore della collettività del detto Comune; in particolare, l'espropriazione doveva ritenersi illegittima in mancanza dell'osservanza del r.d. n. 332 del 1928. La sentenza è stata confermata dalla Corte di appello di Roma, sezione spec. per gli usi civici, con sentenza del 4 aprile 2017 n. 6, la quale ha precisato che gli usi civici possiedono le caratteristiche tipiche di inalienabilità, imprescrittibilità e immutabilità della destinazione d'uso, salva la preventiva sdemanializzazione, con l'osservanza delle procedure e dei criteri previsti dall'art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

Storicamente, va premesso che l'istituto giuridico dell'uso civico richiama la concezione medievale della proprietà collettiva, particolarmente presente sia nell'Italia centro-meridionale, per risalenti tradizioni feudali, sia nell'Italia settentrionale, per le tradizioni di diritto germanico sulla proprietà "a mani riunite"; osservano in merito le sezioni unite della Cassazione come – secondo attendibili stime – ancora oggi circa un quarto del territorio nazionale risulti gravato da usi civici.

La stessa espressione di sintesi "usi civici" costituisce una formula semplificata, che è stata utilizzata dal legislatore per indicare diverse forme di appartenenza e di fruizione di beni, le cui origini risalgono al Medioevo, nel quale il baricentro della proprietà si sposta dalla (soggettiva) titolarità del diritto alla (oggettiva) fruizione del bene, ragion per cui punto di riferimento non è più la (astratta) appartenenza del diritto, ma il suo (concreto) godimento ed esercizio, con tendenziale perdita della connotazione soggettiva della proprietà e assunzione della predominanza della destinazione e delle caratteristiche del bene (feudale), che rimangono inalterate nel tempo.

II. – Questa l'esposizione delle sezioni unite, quanto all'evoluzione della legislazione italiana, in materia di "usi civici", il cui punto di approdo è ora costituito dalla recente disciplina in materia di "domini collettivi", di cui alla legge 20 novembre 2017 n. 168 ("*Norme in materia di domini collettivi*"):

a) quanto alle fonti disciplinanti la materia, la Cassazione richiama fondamentalmente:

a1) la disciplina organica in materia di usi civici, ancora vigente, è racchiusa nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (di conversione del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, recante il "Riordinamento degli usi civici nel Regno", come modificato dal r.d. 28 agosto 1924, n. 1484 e dal r.d. 16 maggio 1926, n. 895); la legge si compone di 43 articoli, suddivisi in quattro capi; la legge nasce con la finalità di disciplinare in modo esaustivo e unitario tutti gli usi civici, indipendentemente dalle peculiarità storico-geografiche (e conseguentemente normative), che li avevano contraddistinti nel passato; l'art. 4 distingue gli usi civici in *essenziali*, riconosciuti come tali per i bisogni della vita, e *utili*, se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria. Dall'esame congiunto degli artt. 1 e 3 della legge

1766 del 1927 emergono quattro distinte classi di situazioni giuridiche: la prima comprende i *diritti reali collettivi* di godimento su fondo altrui; la seconda include le *proprietà collettive aperte* (anche definite: domini collettivi, o demani civici, universali, comunali o terre d'uso civico); la terza classe comprende le *proprietà collettive chiuse* formate cioè dai discendenti di particolari comunità (ristrette); la quarta classe, infine, include le c.d. *situazioni di promiscuità*, ossia di promiscuo godimento dello stesso fondo da parte di collettività. L'art. 9 riguarda le terre di uso civico appartenenti ai comuni, alle frazioni ed alle associazioni e disciplina la possibilità, a domanda degli eventuali occupatori, di legittimazione, a determinate condizioni, e, in assenza, la restituzione al comune; tale disposizione consente di affermare che detti fondi sono soggetti a un regime di "indisponibilità", che trova deroga nelle sole (limitate) ipotesi previste dalla legge n. 1766 del 1927 (legittimazioni: art. 9; autorizzazioni all'alienazione e al mutamento di destinazione: art. 12; quotizzazioni: art. 13, e da altrettante limitate previsioni di leggi speciali); gli artt. 11 e 12, contenuti nel capo II, invece regolano la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti dall'affrancazione;

- a2) accanto alla legge, viene in considerazione il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 ("Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno") costituito da n. 85 articoli suddivisi in quattro titoli; in particolare, rilevano gli artt. 39 e 41: il primo disciplina il procedimento per l'autorizzazione all'alienazione, mentre il secondo le modalità di mutamento di destinazione del fondo gravato da uso civico;
- a3) nel corso degli anni, gli usi civici hanno assunto una valenza ambientale e paesaggistica sempre di maggior rilievo, *in primis*, a seguito dell'approvazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497 ("Protezione delle bellezze naturali"), la quale già prevedeva vincoli paesaggistici, ma di natura eminentemente amministrativa;
- a4) successivamente, l'art. 1, lett. h), legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso), di conversione, con mod., del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, modificando l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra gli altri beni, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; l'art. 1-bis della stessa legge n. 431 del 1985 ha invece prescritto che le Regioni redigano piani territoriali con finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali;
- a5) il successivo d.P.R. 7 gennaio 1992 ("Atto di indirizzo e coordinamento [...] per la redazione dei piani di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 [...]") ha annoverato, tra i dati conoscitivi, gli "usi civici", ai fini della redazione dei piani di bacino, previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183;
- a6) gli usi civici sono, inoltre, disciplinati dalla legge 6 dicembre 1991 n. 394 ("Legge quadro sulle aree protette"), nell'ambito del regolamento del parco e del piano parco (artt. 11 e 12);
- a7) l'art. 74 legge 28 dicembre 2015, n. 221 ("Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali") ha ora precisato espressamente che, ai fini della realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, nonché della corretta tutela degli usi

civici, all'art. 4 D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, dopo il comma 1, sia inserito il seguente: «1-bis. *I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico*»;

b) quanto all'analisi della normativa, rammentano le sezioni unite che la legge n. 1766 del 1927 non reca una definizione compiuta degli "usi civici", i quali si presentano multiformi ed eterogenei, nell'ambito del territorio nazionale, ma li qualifica indistintamente come riconducibili a due diversi diritti di godimento delle terre, che ne costituiscono oggetto: a) l'uso civico propriamente detto; b) il c.d. demanio civico:

b1) i primi hanno la natura giuridica di "diritti reali *sui generis*", gravanti su terre altrui con proprie caratteristiche inerenti al bene e con diritto di seguito, presentano il carattere dell'assolutezza e della dimensione *erga omnes* delle tutele; comportano un uso (non contemplato dal codice civile), che spetta alla persona *uti civis*, ossia quale membro di un ampio gruppo di soggetti, e non come singolo individuo; l'esercizio del diritto di trarre alcune utilità (pascolo, legnatico, fungatico, caccia, pesca, acquatico, cava dei sassi, semina) da un fondo altrui ("*in re aliena*");

b2) i secondi, invece, hanno la natura giuridica di beni di c.d. "proprietà collettiva", la cui disciplina è, nella sua essenza, equiparabile a quella dei beni demaniali, per quanto si desume dal regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga solo mediante un'apposita "sdemanializzazione"; il c.d. demanio civico (qualificato anche dominio collettivo o demanio universale o comunale) consiste nel godimento di terre proprie della collettività ("*in re propria*");

b3) gli usi civici, che gravano sui terreni dei privati, sono destinati alla c.d. liquidazione (ossia alla soppressione, mediante apporzionamento dei terreni ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponente della collettività titolare dell'uso civico); solo per questi – secondo la giurisprudenza di legittimità – è destinato l'onere di denuncia di cui all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, nonché lo speciale procedimento di liquidazione e solo su tali fondi va sostenuto che, in caso di espropriazione per causa di pubblica utilità, i diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione (come chiarito con la fondamentale sentenza delle SU n. 1671 del 1973, su cui si ritornerà, in modo più approfondito, in seguito);

b4) agli usi civici *in re propria* si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni da parte dei privati, al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge;

b5) il regime di inalienabilità ed indisponibilità, analogo a quello dei beni demaniali, comporta che l'inalienabilità permanga, fino all'eventuale provvedimento della regione (un tempo, del Ministero dell'agricoltura e foreste), che ne autorizzi "l'alienazione" (o la "sottrazione", peraltro non

- definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale soltanto può ravvisarsi un atto di sdemanializzazione (art. 12 della legge n. 1766 del 1927; artt. 39 e 41 del regolamento di cui al r.d. n. 332 del 1928);
- c) di seguito, riaffermano le sezioni unite, come un importante rilievo, vada conferito al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (t.u. espropriazioni), al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio”) e alla legge 20 novembre 2017, n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”), per cui il regime di c.d. intangibilità degli usi civici deve ritenersi avvalorato in dettaglio:
- c1) dall’art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001 secondo cui: *“I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione”*);
- c2) dall’art. 142 d.lgs. 42 del 2004, che prevede che: *“sono comunque di interesse paesaggistico [...]: h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici”*;
- c3) dall’art. 3, comma 1, legge n. 168 del 2017, che recita: *“l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”*; al comma 3 è *expressi verbis* statuito che: *“Il regime giuridico [...] resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”*;
- d) da un siffatto quadro normativo, unito alle considerazioni della migliore dottrina, deriva la non assoggettabilità dei beni gravati da usi civici ad alcuna procedura di espropriazione per pubblica utilità (indiretta o implicita), essendo sempre necessario un preventivo atto diretto e formale di “sdemanializzazione” o “sclassificazione”, da parte della competente autorità;
- e) difatti, le sezioni unite civili propendono – così come la prevalente dottrina e la precedente univoca giurisprudenza – per la tesi secondo cui se l’espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile *“poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione”*, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (così l’art. 828 c.c.), lo stesso principio deve essere estendibile *a fortiori* al demanio pubblico (dello Stato e degli enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall’autorità competente;
- f) questa impostazione è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo una volta che – propria od impropria che sia la loro qualificazione di beni demaniali (ai quali, tuttavia, sono certamente assimilabili) – essa implica un regime peculiare di loro indisponibilità;
- g) concludono le sezioni unite nel senso che, poiché i beni gravati da uso civico sono assimilabili ai beni demaniali (costituendone, secondo i più persuasivi indirizzi dottrinali, una particolare categoria), l’approdo ermeneutico, in relazione al regime giuridico loro proprio, non può essere che lo stesso, nel senso che la procedura espropriativa per pubblica utilità, perché sia legittima, deve essere proceduta da una preventiva formale “sdemanializzazione”;

- h) peraltro la “sdemanializzazione” degli usi civici collettivi non può verificarsi “mediatamente”, con l’esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità e ciò anche in virtù della ragione di fondo per cui nella materia nessuno spazio può concedersi a valutazioni discrezionali dell’autorità amministrativa, dovendo esse operare nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge;
- i) la “sdemanializzazione” deve dunque realizzarsi, *ex ante*, tramite procedure formali, sulla base di criteri individuati dalla legge, previsti per ciascuna categoria di beni pubblici, e non attraverso una mera comparazione degli interessi pubblici, *ex post*, nella stessa sede espropriativa, connessi all’utilizzazione del bene, secondo valutazioni dell’autorità espropriante;
- j) in ultima analisi, va affermato il principio in virtù del quale i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l’attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il decreto espropriativo, che implichi l’estinzione di eventuali usi civici, con il correlato trasferimento dei relativi diritti sull’indennità di espropriazione.

III. – Per completezza può precisarsi quanto segue:

- k) quanto alle fonti normative rilevanti che hanno disciplinato e talune ancora disciplinano gli usi civici, oltre a quelle succitate riportate dalla Corte di cassazione, vanno ricordate, in ordine cronologico, le seguenti:
- k1) l’articolo unico legge 21 febbraio 1961, n. 85 (“Estinzione dei diritti di uso civico su terre vendute dallo Stato ai Comuni”) stabiliva che: *“Le disposizioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766, non si applicano ai beni venduti dallo Stato a Comuni o a consorzi di Comuni, qualora i contratti siano stati approvati con legge e sempre che una dichiarazione di riserva di usi civici non sia esplicitamente contenuta nei contratti stessi”*; la legge è stata abrogata dall’art. 24 (Taglia-leggi) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112;
- k2) l’art. 46, comma 2°, della legge 2 agosto 1967, n. 799 (“Modifiche al testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l’esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, e successive modifiche”) ha disposto che: *“Sono soppressi tutti i diritti ed usi civici di caccia o di uccellazione comunque ed in qualunque tempo e modo costituiti ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766”*;
- k3) l’art. 10 (Comunioni familiari) legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (“Nuove norme per lo sviluppo della montagna”) ha specificato che: *“Per il godimento, l’amministrazione e l’organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini. Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d’Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale [...]”*;

- k4) l'art. 1, commi 1° e 3°, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 ("Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici") ha rispettivamente previsto che: *"Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne, sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario [...] e che: "In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le [...] funzioni amministrative: [...]"*;
- k5) l'art. 66 (Agricoltura e foreste) d.P.R. 24 luglio 1977, 616 ha disposto che: *"Le funzioni amministrative nella materia «agricoltura e foreste» concernono: [...] le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; [...]"*, specificando inoltre che: *"Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni [...]"*; tuttavia: *"L'approvazione della legittimazione di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata"*;
- k6) l'art. 13 legge 16 maggio 1978, n. 196 ha disposto che *"[...] all'ultimo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, venga aggiunto: "; ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorterie e promiscuità per condomini agrari e forestali"*;
- k7) l'art. 71 (Competenze dello Stato) D.P.R. 24 luglio 1977, 616 ha, invece, precisato: *"Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti: [...] i) l'approvazione delle legittimazioni sugli usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766"*;
- k8) l'art. 2 decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546 conv., con mod., dalla legge 1 dicembre 1981, n. 692 ha statuito: *"Sentenze, ordinanze e decreti di restituzione delle terre a comuni o associazioni agrarie, scioglimenti di promiscuità tra i detti enti, liquidazione di usi civici, legittimazioni, assegnazioni di terre e atti dei procedimenti previsti dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766, e relativo regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 322, sono esenti da tasse di bollo e registro e da altre imposte"*;
- k9) l'art. 38 d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 ("Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta [...]") ha previsto che: *"Le funzioni amministrative nelle materie relative alla agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna concernono: [...] e destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; [...] Fra le funzioni trasferite alla regione a norma dell'art. 13 della legge 16 maggio 1978, n. 196, sono comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze. L'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione"*;
- k10) l'art. 1 d.m. per i beni culturali e ambientali del 21 settembre 1984 ("Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei

territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici”) ha sancito che: *“Ad integrazione degli elenchi delle bellezze naturali e d’insieme di cui ai punti 1, 3 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sono inclusi in essi, e sono quindi sottoposti a vincolo paesistico ai sensi della predetta legge con eccezione dei centri abitati delimitati dagli strumenti urbanistici vigenti oppure ai sensi dell’articolo 41-quinquies, lettera a), della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nel testo modificato dell’art. 16 della legge 6 agosto 1967, n. 765 i seguenti beni e luoghi: [...] h) le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici”;*

k11) l’art. 1 decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, conv. con mod., dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (c.d. legge Galasso) ha previsto che all’art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: *“Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497:[...] h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; [...]”*; il presente decreto è stato abrogato dall’art. 166, d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (t.u. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali [...]); senza soluzione di continuità le disposizioni del detto articolo sono state prima racchiuse nell’art. 146 (*Beni tutelati per legge*), comma 1, lett. h), del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e ora sono ora contenute all’art. 142, comma 1, lett. h), d.lgs. 2 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio [...]*);

k12) l’art. 10, comma 2, legge 4 dicembre 1993, n. 491 (*“Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali”*) ha previsto che: *“Con legge dello Stato sono definiti i principi fondamentali cui devono conformarsi le legislazioni regionali nel settore degli usi civici, dei demani comunali e delle terre collettive, tenendo anche conto della loro destinazione ambientale e fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome”*; in virtù di siffatta disposizione, le Regioni hanno inteso legiferare in materia, talvolta esorbitando dai limiti (cfr. infra); l’art. 5 legge 4 dicembre 1993, n. 491 citato ha invece stabilito che: *“Le competenze in materia di commissariati agli usi civici esercitate dal soppresso Ministero dell’agricoltura e delle foreste sono trasferite al Ministero di grazia e giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici”*; l’art. 1 del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 (*“Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale”*) ha soppresso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e ha abrogato l’intera legge 4 dicembre 1993, n. 491; l’abrogazione è stata confermata dall’art. 24 (Taglia-leggi) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv., con mod., dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

k13) l’art. 12 ([...] Usi civici) della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (*“Nuove disposizioni per le zone montane”*) ha previsto, al comma 2, che: *“Nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità per le quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l’autorizzazione di cui all’articolo 7 della L. 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell’ambiente,*

determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione”; mentre, al comma 3, ha previsto che: “Il diritto a compensi, eventualmente spettanti ai fruitori degli usi civici sui beni espropriati, determinati dal Commissario agli usi civici, è fatto valere sull’indennità di espropriazione”; tuttavia, la sentenza della Corte costituzionale 10 maggio 1995, n. 156 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, commi 2 e 3, nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevede che sia sentito il parere della Regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi, quando il decreto di esproprio sia pronunciato da una autorità statale; inoltre, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 3 dello stesso art. 12, nella parte in cui prevede che i compensi, eventualmente spettanti ai fruitori degli usi civici sui beni espropriati, sono determinati dal Commissario agli usi civici anziché dalla Regione;

k14) l’art. 4 (Patrimonio immobiliare dello Stato), comma 4, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2000”) ha previsto che, dopo il comma 99, dell’art. 3, legge 23 dicembre 1996, n. 662, è inserito il seguente: “99-bis. Le disposizioni di cui al comma 99 si applicano anche ai beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato non conferiti nei fondi di cui al comma 86, suscettibili di utilizzazione agricola; il relativo programma di alienazione è definito di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali, che ne cura l’attuazione. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano solo agli immobili destinati alla coltivazione; non sono ricompresi gli usi civici non agricoli, i boschi, i demani, compresi quelli marittimi e quelli finalizzati allo svolgimento, da parte di aziende demaniali, di programmi di biodiversità animale e vegetale, le aree interne alle città e quelle in possesso o in gestione alle università agrarie [...]”;

k15) l’art. 3 legge 20 novembre 2017 n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”) – come pure più sopra ricordato – ha previsto, al comma 3, che: “Il regime giuridico dei beni [...] resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”, al comma 5, “L’utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d’uso stabilite dal dominio collettivo”; al comma 6, “Con l’imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici [...], l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”; tuttavia, l’art. 63-bis, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 conv., con mod., dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto che, all’art. 3 della legge 20 novembre 2017, n. 168, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: “8-bis. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:

a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data

di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;

b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;

c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

8-ter. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permutate di cui al comma 8-bis hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permutate comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

8-quater. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-bis e 8-ter sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico".

k16) più recentemente, l'art. 18, comma 7, decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 conv., con mod., dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 ("Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune") ha previsto che, dopo l'art. 54 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, sia inserito il seguente: «Art. 54-bis (Infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità). - 1. Per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici non è necessaria l'autorizzazione di cui all'articolo 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e, nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli articoli 45, 46 e 49 del presente codice e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione, non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»;

l) la giurisprudenza della Corte costituzionale si è pronunciata più volte in materia di usi civici, con particolare riferimento alle questioni poste dalla legislazione regionale in materia di gestione degli usi civici; si riportano le pronunce più rilevanti e tutte quelle che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di profili della legislazione sia statale sia regionale:

l1) Corte cost. 15 giugno 2023, n. 119 (in *Diritto & Giustizia*, 15 giugno 2023): "La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 "nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati". La previsione della inalienabilità delle terre di proprietà privata gravate da usi civici, introdotta dalla legge n. 168 del 2017, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost. La Corte ha precisato che, in caso di alienazione delle terre di proprietà privata, i diritti di uso civico seguono il bene e i componenti della collettività

continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro. Al contempo, il diritto di proprietà circola preservando sulla terra il vincolo paesaggistico, che impedisce al proprietario di apportare modificazioni pregiudizievoli per gli usi civici. Di conseguenza, “chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo”, nonché il valore paesistico-ambientale correlato alla conservazione degli usi civici. La Corte ha, pertanto, affermato che il regime di inalienabilità delle terre di proprietà privata su cui insistono usi civici, che non era previsto dalla legislazione antecedente a quella del 2017, “si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali” “sotto qualunque prospettiva lo si consideri”: l’inalienabilità non ha alcuna ragionevole connessione con lo scopo di assicurare la funzione sociale della proprietà privata. Conclusivamente, la norma censurata determina una “irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata”;

- 12.) Corte cost. 28 novembre 2022, n. 236 (in *Foro it.*, 2023, 3, I, 683, con note di ROMBOLI, IANNARELLI): “È costituzionalmente illegittimo, per invasione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, l’art. 1 l.r. Calabria 28 dicembre 2021 n. 41” [L’articolo dichiarato incostituzionale prevede(va) la sostituzione alla “fine del comma 1 dell’articolo 27 della l.r. 21 agosto 2006 n. 18 (Norme in materia di usi civici)” delle parole “31 dicembre 2021” con le parole “31 dicembre 2022”. La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 l.r. n. 18/2007) stabiliva una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni *sine titulo* di terre del demanio civico comunale e per l’affrancazione del fondo enfiteutico]; rammenta la Corte cost., in questa pronuncia, come: “In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni *sine titulo* delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria. Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità [...], e dunque di indisponibilità del bene, nonché la garanzia della sua destinazione. Vero è che, a fronte di un tale assetto, lo stesso Stato ha ritenuto di delegare alle regioni — negli anni settanta del precedente secolo — le funzioni amministrative relative alle citate [...], con l’eccezione dell’approvazione delle legittimazioni, di cui all’art. 9 l. n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del presidente della repubblica d’intesa con la regione interessata (art. 66, comma 7, stesso d.p.r. n. 616 del 1977). Sennonché, la delega si limita, per l’appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione”, talché, come già affermato in altre sentenze (n. 113 del 2018 e n. 71 del 2020): “Il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava

il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche"; inoltre, per la prima volta la Corte ha modo di apprezzare in qual modo si inserisca la nuova legge 20 novembre 2017 n. 168, sui domini collettivi, e infatti, sottolinea: "la disciplina recata dalla l. n. 168 del 2017, fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli art. 2, 9, 42, comma 2, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri» (art. 1, comma 1), che traggono normalmente utilità dal fondo (art. 2, comma 3, lett. a). A tale paradigma si raccorda una nuova categoria di beni collettivi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla l. n. 1766 del 1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati. A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3)";

- 13) Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 249 (in *Giur. cost.*, 2021, 2758): "Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell' art. 4 l. reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall' art. 4 l. reg. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, censurato per violazione degli artt. 3, 9, 117, comma 2, lett. l) ed s), e 118 Cost., nella parte in cui stabilisce che sono attribuiti ai comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio. Il rimettente non fornisce una argomentazione, che possa ritenersi anche solo non implausibile, sulle ragioni giuridiche in base alle quali l'accertamento commissariale di usi civici, oggetto del giudizio principale, possa formarsi, all'esito dell'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, pur in presenza di un provvedimento amministrativo di liquidazione degli usi civici non tempestivamente impugnato";
- 14) particolarmente importante è la sentenza della Corte costituzionale 2 dicembre 2021, n. 228 (in *Foro it.*, 2022, I, 5, con note di ROMBOLI e IANNARELLI e in *Foro it.*, 2022, I, 1224, con nota di BONA), secondo cui: "È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., l'art. 9, comma 1, lett. c), della l.r. Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, recante "Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della l.r. 3 marzo 1988 n. 25 ("Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche-Esercizio delle funzioni amministrative")" [La norma

dichiarata incostituzionale, modificando l'art. 16 della l.r. 3 marzo 1988 n. 25, ha introdotto criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse potessero essere conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione in possesso di taluni requisiti specificati nell'articolo]; segnatamente, la Corte costituzionale, dopo un'ampia ricostruzione della normativa relativa agli usi civici e ai «domini collettivi», conclude nel senso che gli usi civici, ed ora i domini collettivi, configurano un diritto soggettivo dominicale, quindi un diritto reale, che determina la necessaria attrazione della relativa disciplina nella materia «ordinamento civile» che l'art. 117, 2° comma, lett. l), Cost. assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per questo la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio, non ricade nella competenza del legislatore regionale; siffatta importante pronuncia si inserisce tra le più recenti pronunce che hanno certamente contribuito a porre le premesse stesse per la significativa riforma intervenuta in materia di domini collettivi con la legge 20 novembre 2017, n. 168; negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte costituzionale, nel rivedere un infelice indirizzo interpretativo precedente, ha favorito una rilettura costituzionalmente orientata della disciplina in materia di usi civici, in modo da contrastare, sebbene con ritardo, il processo di sdemanializzazione delle terre civiche promosso da molte regioni;

- 15) Corte costituzionale 21 aprile 2021, 75 (in *Foro it.*, 2021, I, 2290), la quale, in una fattispecie inerente una particolare disposizione della disciplina del credito agrario, di conio regionale, ha riaffermato che la “[...] *disciplina dei rapporti di diritto privato, di cui l’autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell’esercizio della sua competenza [...]*” è materia ricondotta alla potestà esclusiva statale: “[...] *in quanto fondata sull’esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale*”;
- 16) Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71 (in *Giur. it.*, 2021, 1815, con nota di GERBO): *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 53 l. reg. Calabria 29 dicembre 2010, n. 34. La disposizione impugnata contrasta con gli artt. 9 e 117, comma 2, lett. l), Cost., in quanto prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati quando insistano sulle aree di sviluppo industriale. Invero, quanto al primo parametro invocato, l’eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare. Dunque, la pregiudizialità della valutazione in ordine all’eventuale mutamento di destinazione dell’area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale osta all’applicazione dello schema normativo previsto dalla norma censurata. Quanto, invece, al secondo dei suddetti parametri, se è innegabile che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell’ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la cessazione-estinzione dei diritti di uso civico, quando questi insistano sulle aree e sui nuclei di sviluppo*

- industriale individuati dai relativi piani regolatori, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva";*
- 17) Corte cost. 26 luglio 2018, n. 178 (in *Giur. cost.*, 2018, 1895): *"Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 37, 38 e 39 l. reg. Sardegna 3 luglio 2017, n. 11. Premesso che il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni, le disposizioni censurate – le quali prevedono la sclassificazione e la cessazione del vincolo paesaggistico per il solo fatto che gli usi civici non sono più attualmente praticati o praticabili a causa del mutamento dello stato dei luoghi, precludendo diverse valutazioni (art. 38) e stabiliscono che possono essere oggetto di sdemanializzazione i terreni soggetti a uso civico appartenenti ai demani civici a condizione che abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione (art. 39) – contrastano con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione", che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche [...], costituendo proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione, la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e – solo in casi di particolare rilevanza – per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale";*
- 18) Corte cost. 31 maggio 2018, n. 113 (in *Giur. it.*, 2019, 1303, con nota di MARINELLI): *"È costituzionalmente illegittimo l'art. 8 l. reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall'art. 8 l. reg. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6. La norma impugnata, nel prevedere che i comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi agli occupatori, se già edificati, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi, viola l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. L'ordinamento civile si pone, infatti, quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati e identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale, comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica. La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost., essendo evidente l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico. La norma impugnata contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne le procedure di asta pubblica se i terreni sono divenuti edificabili; la «legittima realizzazione» o il previo condono; le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico; la prelazione per i «detentori di aree civiche», trattandosi di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione", che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche. La norma impugnata viola anche gli art. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione all'art. 142 d.lgs. n. 42 del 2004.*

“La conservazione ambientale e paesaggistica” spetta infatti, in base all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato e ciò in aderenza all’art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo. Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell’art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali sono qualificate come norme di grande riforma economico-sociale. Pertanto, l’utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione”;

19) Corte cost. 11 maggio 2017, n. 103 (in *Giur. it.*, 2018, 1838, con nota di CENINI):

“È costituzionalmente illegittimo l’art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, l. reg. Sardegna 11 aprile 2016, n. 5. Le disposizioni impugnate, in tema di sclassificazione dei beni di uso civico, si pongono in contrasto sia con l’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., sia con il principio di leale collaborazione. Esse violano, infatti, il principio della copianificazione previsto dall’art. 143 d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, norma di grande riforma economico-sociale, atteso che, dopo la funzionalizzazione di tali beni alla cura del paesaggio e dell’ambiente, il carattere “sclassificante” delle norme regionali — anziché assumere un profilo di marginale riduzione del patrimonio tutelato — viene a costituire un elemento pregiudizievole e condizionante gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione. In particolare, per quel che concerne il comma 24 — il quale dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni — vi è una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico; per quanto riguarda il comma 25 — il quale introduce un’ipotesi ulteriore in cui consentire la sclassificazione — esso, riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale, costituisce di fatto un allargamento dell’area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato; per quanto riguarda i commi 26 e 27, l’individuazione normativa di specifiche particelle catastali comportante la sclassificazione ex lege assume ulteriori connotati di illegittimità collegati all’evidente caratterizzazione delle due fattispecie come leggi provvedimento, che incorporano e rendono prive di qualsiasi dialettica l’istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete sulle quali incide la legge sclassificante”;

110) Corte Cost. 18 luglio 2014, n. 210 (in *Foro it.*, 2014, I, 2651, con nota di

ROMBOLI; in Giur cost., 2014, 3353, con nota di PRINCIPATO): *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 1 l. reg. Sardegna 2 agosto 2013 n. 19, nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l’apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale. Premesso che nella Regione autonoma Sardegna gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale, in quanto, da un lato, lo statuto speciale e la normativa di attuazione attribuiscono alla Regione, rispettivamente, la competenza legislativa*

primaria in materia di usi civici e la conseguente potestà amministrativa, e funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici, e, dall'altro, la Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente che trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lg. n. 42 del 2004), le cui disposizioni si impongono al rispetto del legislatore sardo, siccome recanti norme di grande riforma economico-sociale, e premesso che, quindi, la coesistenza di due ambiti competenziali impone la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi in gioco, la disposizione censurata, la quale disciplina una sostanziale progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il Piano straordinario di accertamento demaniale e la delega ai comuni per la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori, prevedendo una possibile cessazione degli stessi, non tiene conto che la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario, in quanto gli usi civici - al pari di altre fattispecie, quali le università agrarie, i parchi e le riserve - non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico, bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale, mentre il piano di accertamento straordinario ha la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela. Per un'efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici, ma occorre che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin dalla formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione”;

111) Corte cost. 11 febbraio 2014, n. 21 (in *Foro it.*, 2014, I, 2652 con nota di ROMBOLI): *“È inammissibile, per mancanza o insufficienza di motivazione in ordine alla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 l. 16 giugno 1927 n. 1766, nella parte in cui consente al commissario regionale per gli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere, in riferimento agli art. 24 e 111 cost. e 6 Cedu”;*

112) *Corte cost. 23 maggio 2008, n. 177* (in *Giur. cost.*, 2008, 2107): *“Sono manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 10 l. 16 giugno 1927 n. 1766 e degli artt. 25, 26 e 30 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332, nonché degli artt. 8 ed 11 l. reg. Basilicata 12 settembre 2000 n. 57, censurati, in riferimento al «principio-valore della certezza del diritto» e agli artt. 2, 3, 24, 28, 42, 97 e 111 Cost., nella parte in cui disciplinano il procedimento amministrativo di legittimazione delle terre di uso civico senza prevedere né termini per la conclusione della procedura, né conseguenze «di definizione» nel caso in cui il procedimento si protragga oltre un certo termine. Infatti, il giudice a quo richiede una pronuncia manipolativa in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore e prospetta un petitum generico, non individuando il termine di durata massima del procedimento che sarebbe costituzionalmente imposto, né specificando quali dovrebbero essere le conseguenze della mancata tempestiva adozione del provvedimento conclusivo della procedura da parte dell'amministrazione”;*

- 113) Corte cost. 20 febbraio 2007, n. 39 (in *Foro it.*, 2007, I, 1328; in *Dir. e giur. agr.*, 2007, 670 con nota di FULCINITI): *“Non spettava allo Stato, e per esso al Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo, dichiarare la legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, né determinare la somma di denaro che l’occupante abusivo doveva versare per potersi giovare della legittimazione, con la conseguenza che deve essere annullata la sent. n. 25 emessa dal Commissario suddetto il 21 ottobre 2005. Premesso che il procedimento per la legittimazione delle occupazioni abusive di terreni gravati da usi civici ha natura amministrativa e non giurisdizionale, essendo le funzioni in materia state trasferite alle Regioni dal d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, nell’ambito del complessivo trasferimento di funzioni amministrative precedentemente spettanti allo Stato, il Commissario ha esorbitato dai limiti delle funzioni giurisdizionali a lui attribuite, da ritenersi limitate, in caso di contestazione, all’accertamento della demanialità del suolo, e ha così invaso la sfera di attribuzioni riservata alla Regione”*;
- 114) Corte cost. 27 luglio 2006, n. 310 (in *Giur. cost.*, 2006, 4): *“I commi 1, 2 e 3 dell’art. 56, l. reg. Calabria 3 ottobre 1997 n. 10 - in forza dei quali i terreni, sui quali gravano usi civici, possono essere sottratti alla loro destinazione con la sola determinazione dell’amministrazione comunale, qualora debbano essere realizzate opere pubbliche o di pubblico interesse, relative a reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica, nonché i loro accessori, che siano promosse da enti o da organismi pubblici o privati delegati allo scopo - sono costituzionalmente illegittimi, atteso che in modo irragionevole derogano alla disciplina statale che tende a garantire l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell’ambiente, imponendo la preventiva valutazione in concreto ad opera della Regione (o dell’ente locale da questa delegato) della compatibilità paesaggistica dei progetti delle opere che si intendano eseguire”*;
- 115) Corte cost. 18 marzo 1999, n. 71 (in *Foro it.*, 1999, I, 3462): *“Sono manifestamente infondate le q.l.c., in riferimento agli art. 9, 42, 3 e 97 cost., dell’art. 82 comma 5 lett. h) d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (attuazione della delega di cui all’art. 1 l. 22 luglio 1975 n. 382), aggiunto dall’art. 1 d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazione nella l. n. 431 del 1985, che sottopone a vincolo paesaggistico tutte le zone gravate da usi civici e le aree assegnate alle università agrarie, in quanto le questioni sono state già risolte nel senso della manifesta infondatezza con l’ord. n. 316 del 1998”*;
- 116) Corte cost. 21 novembre 1997, n. 345 (in *Giust. civ.*, 1998, I, 329, con nota di MARINELLI; in *Giust. civ.*, 1998, I, 1515 con nota di LORIZIO; in *Urb. e app.*, 1998, 30, con nota di CARRA): *“È costituzionalmente illegittima - per lesione del canone della ragionevolezza (di cui all’art. 3 cost.) - la l. reg. Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23, secondo cui gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggetti a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione comunale, che ha l’effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli civici, sul presupposto astratto e generalizzato che la realizzazione degli impianti costituisca una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento; questa disciplina si pone in contrasto con la legislazione statale sugli usi civici (rivolta a tutelare, anche attraverso il potere d’iniziativa processuale del commissario, interessi di rango costituzionale), che prevede l’obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici*

- da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche”;*
- 117) Corte cost. 20 maggio 1996, n. 156 (in *Foro it.*, 1996, I, 2297): “È incostituzionale l’art. 12, comma 3, l. 31 gennaio 1994 n. 97, nella parte in cui prevede che il compenso per la cessazione degli usi civici su terreni montani a seguito di espropriazione per p.i. sia determinato dal commissario degli usi civici, anziché dalla regione”; inoltre: “È incostituzionale l’art. 12 comma 2 l. 31 gennaio 1994 n. 97, nella parte in cui prevede nel caso di espropriazione per p.i. di terreni montani promossa da un’ autorità statale, la cessazione degli usi civici gravanti su di essi senza che sia sentito il parere della regione interessata”;
- 118) Corte cost. 3 aprile 1996, n. 103 (in *Riv. giur. edilizia*, 1996, I, 457): “Premesso che non esiste pregiudizialità tecnica tra l’accertamento ad opera di un commissario agli usi civici circa la demanialità civica di un suolo, adottato in seno ad un giudizio insorto fra un Comune ed un privato, e l’esercizio del potere amministrativo della Regione, che può condurre ad un accertamento eventualmente differente, è manifestamente infondata, in relazione agli art. 3, 9, 24, 97, 104 comma 1 e 108 comma 2 cost., la questione di costituzionalità riguardante il combinato disposto degli art. 29 l. 16 giugno 1927 n. 1766 e 66 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, dal quale deriva il mancato coordinamento dei due procedimenti, tale conseguenza essendo il riflesso della loro autonomia e non costituendo un unicum nell’ordinamento, tanto più che il Commissario agli usi civici ha il mezzo per ovviare all’inconveniente ordinando l’intervento nel proprio giudizio della Regione ai sensi dell’art. 107 c.p.c.”;
- 119) Corte cost. 19 marzo 1996, n. 83 (in *Foro it.*, 1996, I, 2298): “Poiché - in materia di liquidazione di usi civici - l’affrancazione mediante imposizione di canone (art. 7 l. n. 1766 del 1927) è un surrogato del modo di liquidazione mediante divisione o scorporo (art. 5, 6 l. cit.), e i due modi non seguono metodi distinti di calcolo del compenso, non è fondata - in riferimento agli art. 3 comma 1, 42 comma 3, e 117 comma 1 cost. - la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 l. reg. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1, secondo cui, ove si proceda a liquidazione degli usi civici su terreni che comunque abbiano acquistato carattere edificatorio, i fondi sono stimati secondo il loro valore attuale”;
- 120) Corte cost. 10 maggio 1995, n. 156 (in *Foro it.*, 1995, I, 2770): “L’art. 12 comma 3 l. 31 gennaio 1994 n. 97, recante nuove disposizioni per le zone montane, è incostituzionale, in riferimento all’art. 97 cost., nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, prevede che i compensi eventualmente spettanti ai fruitori degli usi civici sui beni espropriati siano determinati dal Commissario agli usi civici anziché dalla Regione”; inoltre: “È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli art. 3 e 117 cost., l’art. 12 comma 2 l. 31 gennaio 1994 n. 97 (nuove disposizioni per le zone montane), nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevede che sia sentito il parere della regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi, quando il decreto di esproprio sia pronunciato da una autorità statale”;
- 121) Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46 (in *Corr. giur.*, 1995, 432, con nota di RICCIOTTI; *Riv. giur. ambiente*, 1996, 73, con nota di NUNZIATA): “È costituzionalmente illegittimo l’art. 29, comma 2, l. 16 giugno 1927 n. 1766, nella

parte in cui non riconosce al commissario agli usi civici il potere di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione anche dopo l'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia, per violazione degli art. 24, comma 1, 3 e 9 cost.”;

122) Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 511 (in *Giur. cost.*, 1991, fasc. 6), che ha dichiarato non fondata la q.l.c. dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (modificato dalla legge reg. 8 settembre 1988, n. 77) la quale dispone: *“Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'Amministrazione separata frazionale, sentito il Comune, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico”*; sulla scorta di tale indirizzo, inaugurato dalla predetta pronuncia, molte leggi regionali avevano previsto la possibilità di una sottrazione delle terre civiche alla loro destinazione e al loro trattamento giuridico fissato dalla l. n. 1766 del 1927, avvalendosi della disciplina sulla sdemanializzazione “anche di fatto”, prevista dall'art. 829 c.c. per i terreni demaniali in senso stretto che avessero perduto la loro destinazione «naturale» fissata nella legge del 1927; tale pronuncia è stata però oggetto di ripensamento, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 18 luglio 2014, n. 210 cit., in considerazione del fatto che la sclassificazione delle terre civiche (con conseguente estinzione degli usi), avrebbe comportato il venir meno anche del vincolo paesaggistico, senza il doveroso coinvolgimento dello Stato nel procedimento; la Corte quindi ribadì che la sdemanializzazione delle terre civiche (adottata al di fuori delle specifiche ipotesi previste dalla l. n. 1766 del 1927) dovesse prevedere il coinvolgimento preventivo nel procedimento dello Stato, in vista della tutela dell'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, di competenza statale; con la sentenza della Corte costituzionale 11 maggio 2017, n. 103 cit., il meccanismo concertativo tra Stato e regione è stato esteso anche all'ipotesi di semplice mutamento di destinazione delle terre civiche, ossia al caso in cui temporaneamente risulta solo sospesa la destinazione naturale delle terre civiche per finalità boschive e pastorali; mentre, con la pronuncia della Corte costituzionale 26 luglio 2018, n. 178 cit. si perviene ad affermare che le ipotesi di sclassificazione di terre civiche sono solo quelle tipiche previste nella l. n. 1766 del 1927, con l'esclusione del ricorso alla sdemanializzazione “di fatto”, come pure è stato ribadito dalla Corte costituzionale 24 aprile 2020, n. 71, cit., secondo cui *“un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla l. n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione”*, nel contempo rimarcando il fenomeno dei più volte reiterati interventi legislativi regionali, finalizzati a intervenire su situazioni patrimoniali indefinite, da lungo tempo, che però sfociano in *“un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile”*;

123) Corte cost. 13 luglio 1989 n. 398 (in *Giur. it.*, 1990, I, 490): *“È fondata - in riferimento all'art. 105 cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27,*

comma 2 l. 16 giugno 1927 n. 1766 (conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924 n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924 n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924 n. 751 e del r.d. 16 maggio 1926 n. 895 che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924 n. 751), nella parte in cui non rimette alla competenza del consiglio superiore le assegnazioni di magistrati ordinari all'ufficio di commissario agli usi civici";

m) in materia, rilevante è il contributo fornito dalle sezioni unite della Cassazione, le quali si sono più volte occupate degli usi civici e/o dei beni comuni e hanno precisato quanto segue:

m1) Cass. civ., sez. un., 22 marzo 2023, n. 8252: *"Ai sensi della L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, la giurisdizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, sussiste ogniqualvolta la soluzione delle questioni afferenti all'accertamento dell'esistenza della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo, si ponga come antecedente logico giuridico della decisione. In altri termini, tutte le volte che l'accertamento della qualitas soli costituisca presupposto necessario della decisione la giurisdizione appartiene al Commissario. Ciò anche nel caso in cui la sdemanializzazione sia avvenuta sulla base di una disposizione legislativa, successivamente dichiarata incostituzionale, stante che la sussistenza del vizio che affetta la disposizione normativa si comunica ai successivi atti amministrativi che abbiano mutato la qualità del suolo, radicando, così, la giurisdizione del Commissario, e, nel caso d'impugnazione di atto amministrativo, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo soltanto se le questioni dedotte sono dirette a censurare l'iter procedimentale, antecedentemente rispetto ad ogni indagine sulla qualità demaniale collettiva dei terreni";*

m2) Cass. civ., sez. un., 4 ottobre 2022 n. 28802: *"In tema di giurisdizione, spettano al giudice ordinario - e non al Commissario per la liquidazione degli usi civici - sia le controversie tra privati in cui l'accertamento sulla qualità del terreno che si assume di "uso civico" (cd. "qualitas fundi") debba essere risolto "incidenter tantum", per essere stata la relativa eccezione sollevata al solo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo di cui la controparte sostenga di essere titolare, risolvendosi la stessa nella contestazione di un fatto costitutivo del diritto azionato, sia quelle in cui insorga una questione possessoria su un terreno, la cui appartenenza al demanio civico sia già stata oggetto di accertamento coperto da giudicato, non avendo essa più attinenza con la "qualitas soli", che notoriamente afferisce al petitorio";*

m3) Cass. civ., sez. un., 5 settembre 2022, n. 26038 (in Guida dir., 2022, 48): *"Una controversia che esiga la soluzione, in via principale e non meramente incidentale, della questione di demanialità, esula dalla giurisdizione del giudice ordinario e spetta alla cognizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 1766 del 1927. Deriva da quanto precede, pertanto, che la domanda di restituzione di un terreno al demanio collettivo, presupponendo necessariamente un accertamento preliminare sull'esistenza di diritti civici su tale terreno, anche in assenza di un'esplicita contestazione della relativa qualitas soli, è devoluta alla giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici";*

m4) Cass. civ., sez. un., 16 giugno 2022, n. 19346 (in Giust. civ., Mass. 2022): *"Appartiene alla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici la*

cognizione sulle opposizioni eventualmente proposte dalle parti avverso l'esecuzione delle decisioni commissariali adottate in sede giurisdizionale";

- m5) Cass. civ., sez. un., 16 maggio 2022, n. 15530 (in *Giust. civ.*, Mass- 2022): *"Sussiste la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici ogni volta in cui oggetto della domanda principale sia l'accertamento della demanialità civica del bene, e le altre domande connesse siano conseguenza di tale accertamento. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha dichiarato la giurisdizione commissariale in relazione a una domanda di accertamento della qualità demaniale e collettiva di un bene, e della conseguente invalidità di un contratto di locazione dello stesso bene)";*
- m6) Cass. civ., sez. un., 10 marzo 2022, n. 7878 (in *Guida dir.*, 2022, 18): *"Rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 1766 del 1927, le controversie concernenti l'accertamento della esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico ovvero della qualità demaniale del suolo, puntualizzandosi che la questione della demanialità deve essere accertata nel giudizio in via principale e non deliberata solo incidenter tantum, dovendosi altresì porre la questione relativa alla qualitas del suolo quale antecedente logico giuridico della decisione" (idem: Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2022, n. 5971);*
- m7) Cass. civ., sez. un., 10 febbraio 2022, n. 4298 (in *Giust. civ.*, Mass. 2022): *"In tema di affrancazione di usi civici, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda avente a oggetto la determinazione dell'esatto ammontare della somma dovuta quale canone di legittimazione ed affrancazione, trattandosi di controversia circa l'esistenza, la natura e l'estensione di tali diritti, che, non attenendo in alcun modo alla contestazione della naturale demaniale delle aree, esula dalla giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, mentre appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda avente a oggetto il risarcimento dei danni connessi alla mancata conclusione nei termini della procedura di affrancazione, trattandosi di controversia circa l'indebito ritardo nella definizione di un procedimento amministrativo, ricadente nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a) n. 1, del d.lgs. n. 104 del 2010";*
- m8) Cass. civ., sez. un., 26 marzo 2021, n. 8564 (in *Foro amm.*, 2021, 1409): *"La giurisdizione del commissario per la liquidazione degli usi civici sussiste ogniqualvolta la valutazione o l'accertamento della natura ed estensione del diritto di uso civico - cioè, la "qualitas soli" - si pongono come antecedente logico-giuridico della decisione; pertanto, in caso di impugnazione di atto amministrativo, la giurisdizione spetta al g.a. soltanto se le questioni dedotte sono dirette a censurare l'iter procedimentale, antecedentemente rispetto ad ogni indagine sulla qualità demaniale collettiva dei terreni";*
- m9) Cass. civ., sez. un., 20 maggio 2020, n. 9282 (in *Giust. civ.*, Mass. 2020): *"La controversia relativa all'impugnazione di una delibera comunale di approvazione di uno schema di accordo transattivo avente ad oggetto il riconoscimento della natura civica di alcune terre è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, e non del commissario per la liquidazione degli usi civici, per essere il petitum sostanziale della lite costituito dalla legittimità amministrativa della delibera, senza alcuna domanda di accertamento della qualità demaniale dei suoli";*

- m10) Cass. civ., sez. un., 11 aprile 2016, n.7021 (in *Foro it.*, 2016, I, 2452, con nota di BONA): “I beni regolieri sono espropriabili previa acquisizione del parere non vincolante delle Regole interessate”;
- m11) Cass. civ., sez. un., 12 novembre 2015, n. 23112 (in *Guida dir.*, 2016, 1, 80): “All’atto della loro costituzione (l. n. 1766 del 1927) erano state demandate ai commissari per la liquidazione degli usi civici funzioni amministrative e giudiziarie. Dopo il trasferimento delle prime alle regioni (ai sensi del d.P.R. n. 616 del 1977, articolo 66) l’ufficio del commissario è rimasto operante solo come organo di giurisdizione speciale per la risoluzione delle controversie affidate alla sua cognizione (cioè, di tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti di cui all’art. 1 l. n. 1766 del 1927, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l’appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate)”;
- m12) Cass. civ., sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792 (in *Giust. civ. Mass.* 2011, 9, 1357): “Un bene gravato da uso civico può essere sottoposto a procedura esecutiva (e così, successivamente, alla vendita coattiva od assegnazione), soltanto se il pignoramento sia successivo alla data del provvedimento di sclassificazione, ovvero a quella anteriore data, che in quest’ultimo sia espressamente indicata come epoca di perdita della destinazione ad uso civico, e sempre che il pignoramento sia eseguito in danno di colui in cui favore sia stata riconosciuta la sclassificazione, e quindi l’acquisto della titolarità di un diritto reale esclusivo sul bene in questione”;
- m13) Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2011 n. 3665 (in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 473, con nota di FULCINITI; in *Giust. civ.*, 2011, I, 2843, con nota di CIAFARDINI; in *Giorn. dir. amm.*, 1170, con nota di CORTESE; in *Foro it.*, 2012, I, 564 con nota di PELLECCIA; in *Rass. dir. civ.*, 2012, 524 con nota di CARAPEZZA FIGLIA): “Dalla applicazione diretta degli art. 2, 9 e 42 cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell’ambito dello Stato sociale, anche in relazione al “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell’intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che - per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale - devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l’aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività. (Principio enunciato a proposito delle cd. valli da pesca della laguna di Venezia)”;
- m14) Cass. civ., sez. un., 19 dicembre 2009, n. 26816 (in *Giust. civ. Mass.* 2009, 1722): “La giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell’art. 29 della legge n. 1766 del 1927, riguardante le controversie circa l’esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo, non sussiste allorché possa escludersi che la questione della demanialità debba essere accertata nel giudizio in via principale, avendo un d. m. autorizzato l’alienazione del bene, con conseguente sottrazione dello stesso al regime di inalienabilità ed indisponibilità di quelli gravati da uso civico”;

n) sul diverso caso della c.d. proprietà a mani riunite (maso chiuso), che si distingue dal fenomeno degli usi civici, ma comunque rappresenta un particolare regime di dominio collettivo, seppure limitato agli appartenenti ad una data azienda agricola familiare, in breve, cfr.:

n1) Corte cost. 9 febbraio 2021, n. 15 (in *Giur. cost.*, 2021, 104): *“È costituzionalmente illegittimo, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, l’art. 14, comma 1, lett. g), l. prov. Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, operante sino all’entrata in vigore della l. prov. Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2, in quanto disposizione di contenuto identico rispetto a quello del censurato art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, in riferimento al quale è stata acclarata l’irragionevolezza della regola del maggiorascato, quale criterio per la determinazione in via di automatismo del diritto di assunzione del maso chiuso. La dichiarazione di illegittimità costituzionale non necessita di alcuna sostituzione, in quanto il contenuto del precetto sostitutivo è già presente nel comma 2 del medesimo art. 14 l. prov. Bolzano n. 17 del 2001”*;

n2) Corte cost., 14 luglio 2017, n. 193 (in *Foro it.*, 2017, I, 2897, in *Giur. it.*, 2017, 1782, con nota di GABRIELLI, in *Giur. cost.*, 2017, 2081, con nota di MACCARI): *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 5 l. prov. Bolzano 25 luglio 1978, n. 33, riprodotto dall’art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32, come modificato dall’art. 3 l. prov. Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5, nella parte in cui prevede che, tra i chiamati nello stesso grado alla successione e all’assunzione del maso, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine. La prelazione maschile alla successione nell’assunzione del maso chiuso lede il principio di parità tra uomo e donna, con conseguente contrasto con l’art. 3 Cost., trattandosi di regola che fa capo ad un contesto inattuale nel quale, all’esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale. La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l’evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento”*;

n3) Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 283 (in *Giur. cost.*, 2016, 2423): *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 20-ter, comma 4, l. prov. Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall’art. 38 l. prov. Bolzano 23 luglio 2007, n. 6. La disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell’ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di prelazione agraria, deve essere ascritta all’ordinamento civile, materia di competenza esclusiva dello Stato. Essa, infatti, incide sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali, e quindi sulla autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto, titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce iure privatorum per la dismissione di beni patrimoniali disponibili. Né sussistono le condizioni per cui le norme regionali, alle condizioni imprescindibili della loro marginalità, della connessione con una materia di competenza regionale e del rispetto del principio di ragionevolezza, possono essere ammesse, in quanto, nel caso di specie, a difettare è proprio la marginalità*

dell'intervento, perché le norme scrutinate non prevedono adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale, ma a essa derogano in relazione a un profilo fondamentale dell'ordinamento civile, che è quello della libertà negoziale. Né sono pertinenti, infine, i precedenti in materia di maso chiuso, là dove sono state considerate legittime ampie deroghe al diritto privato funzionali alla disciplina dell'istituto in questione. Tali deroghe, infatti, si giustificano in ragione della necessità di tutelare la specificità storica e sociale del maso chiuso, e della maggiore estensione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in questa materia rispetto alle altre sue competenze pure primarie”;

o) nella giurisprudenza amministrativa si rintracciano le seguenti pronunce su profili particolari che possono venire in evidenza nell'ambito della giurisdizione del G.A.:

o1) Cons. giust. amm., sezioni riunite; parere 22 aprile 2022, n. 87/21 (in *Foro it.*, 2022, III, 365, con nota di BONA): *“La legittimazione dell'avvenuta occupazione di fondi in proprietà collettiva va equiparata a una concessione amministrativa, rimessa all'ampio potere discrezionale dell'autorità, la quale, nel valutare se concederla, deve tenere in considerazione preminente gli interessi pubblici sottesi, tra questi comprendendo anche l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente”;*

o2) Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2020, n. 8474 (in *Riv. giur. edil.*, 2021, I, 205): *“L'esecuzione per via giudiziaria delle sentenze del commissario per gli usi civici che hanno a oggetto la condanna della pubblica Amministrazione a un facere specifico, quale il rilascio di un bene immobile, spetta alla giustizia amministrativa, nelle forme dell'azione per l'ottemperanza, di cui all'art. 112 c.p.a.”;*

o3) Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1698 (in *Riv. giur. amb.*, 2013, 5, 576, con nota di MASCHIETTO; in *Dir. e giur. agr.*, 2013, 320, con nota di GERMANO'; in *Guida dir.*, 2013, n. 19, 90 con nota di MEZZACAPO), secondo cui: *“Gli usi civici sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti a una collettività, con la conseguenza che le collettività - sia nel loro insieme che in testa a ciascuno dei suoi componenti "uti singulus" - vantano nei confronti dei relativi beni un diritto collettivo di natura reale che si esercita in forma "duale" con il comune il quale, ente esponenziale dei diritti della collettività, ordinariamente l'amministra in suo nome, mentre per iniziative di carattere straordinario è sottoposto alla diretta e indefettibile vigilanza della regione”, talché: “Le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione degli usi civici, comportante una rilevante e durevole alterazione dello stato dei luoghi, devono rispettare i principi generali del contraddittorio, informazione e partecipazione pubblica, nonché trasparenza, pubblicità e imparzialità. Ne consegue che la selezione del soggetto beneficiario della fruizione esclusiva di un bene destinato a usi civici deve avvenire attraverso apposita procedura di gara”;*

o4) Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 2007, n. 6793 (in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, I, 3465): *“Presupposto sufficiente per la reintegrazione del suolo demaniale gravato da uso civico è l'accertamento della natura del bene e ad essa non è di ostacolo la pendenza del procedimento di legittimazione, atteso che l'art. 9 l. 16 giugno 1997 n. 1766 non riconosce agli occupanti del suolo alcun diritto a rimanere nel possesso in pendenza del suddetto procedimento”;*

- o5) Cons. Stato, sez. IV, 19 dicembre 2003, n. 8365 (in *Foro amm—C.d.S.*, 2003, I, 3652): *“Le terre appartenenti ai civici demani risultano incompatibili con l’attività edificatoria, in assenza della richiesta di sdemanializzazione o del mutamento di destinazione di cui all’art. 12, l. n. 1766 del 1927, sicché ben può l’assessore agli usi civici ordinare di procedersi alla reintegra delle terre abusivamente occupate, laddove venga accertata la non corretta utilizzazione delle stesse, in relazione alla natura dei beni ed alle autorizzazioni ricevute”*;
- o6) Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2003, n. 1247 (in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, I, 1080): *“Il mutamento di destinazione delle terre sottoposte ad uso civico deve consistere in un beneficio reale per la generalità degli abitanti, (e cioè per tutti i componenti della collettività che tale beneficio devono poter conseguire ed ottenere semplicemente uti cives) e non in un vantaggio indiretto che può derivare dall’utilizzazione imprenditoriale del terreno da parte di soggetti privati. Il vincolo di uso civico costituisce infatti, un diritto reale di natura civica (in quanto i componenti della collettività ne usufruiscono uti cives) volto ad assicurare una utilità alla collettività ed ai suoi componenti, e la sussistenza di un beneficio per la collettività deve essere assicurato in caso di mutamento di destinazione d’uso; un beneficio del genere non può, evidentemente, essere assicurato da una concessione demaniale che è destinata a porsi necessariamente come limitazione della pienezza dei diritti di uso civico di cui è titolare la collettività”*;
- o7) Cons. Stato, sez. VI, 21 agosto 2000, n. 4518 (in *Riv. giur. amb.*, 2001, 259, con nota di PROVENZALI): *“Ai sensi dell’art. 11 comma 5 l. n. 394 del 1991, in sede di istituzione di un parco nazionale, restano salvi “ex lege” i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini, del luogo: non è necessaria, pertanto, apposita menzione nell’atto di istituzione del parco e dell’Ente parco”*;
- p) sulla responsabilità del notaio e sull’incommerciabilità dei beni gravati da usi civici, cfr. le recenti pronunce del G.O.:
- p1) Cass. civ., sez. III, ord., 18 ottobre 2022 n. 30494 (in *Foro it.*, 2023, I, 239, con nota critica di DE LORENZO): *“Viola il dovere di diligenza professionale, e incorre nella conseguente responsabilità, il notaio che, esercitando le proprie funzioni in zona che presenti potenziale rischio di sussistenza di vincoli pubblici, non abbia provveduto a svolgere indagini più approfondite rispetto a quelle ordinarie di consultazione dei registri immobiliari e catastali, onde accertare l’effettiva libertà degli immobili oggetto degli atti rogati da usi civici che ne determinano la sostanziale incommerciabilità”*;
- p2) Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2022, n. 4911 (in *Foro it.*, 2022, I, 1255): *“Viola il dovere di informazione e consiglio, ed è tenuto al risarcimento dei conseguenti danni, il notaio che forma un atto di costituzione di ipoteca su un immobile gravato da usi civici, pur in presenza di indici di allerta indicativi dell’inclusione del bene in un demanio collettivo, con conseguente sua impignorabilità”*;
- q) quanto ai contributi dottrinali, l’ampia letteratura in materia di usi civici suggerisce di distinguere, ai fini di un mirato proficuo approfondimento, le seguenti tipologie di fonti essenziali (voci enciclopediche, manuali, contributi e saggi), cui può rinviarsi per ogni ulteriore approfondimento:
- q1) *in primis*, indispensabile è la lettura delle seguenti voci enciclopediche che riportano una rassegna completa della materia: ISOTTI, (voce) *Maso*, in *Nuovo*

- dig. it.*, vol. VIII, 1939, 213; PALERMO, (voce) *Usi civici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XX, 1975, p. 209; SCHWARZENBERG, (voce) *Maso chiuso*, in *Enc. dir.*, vol. XXV, 1975, 703; PETRONIO, (voce) *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, 1992, 949; LORIZIO, (voce) *Usi civici*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994; DE LUCIA, (voce) *Usi civici* (dir. pubbl.), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, 1999, 585; GERMANO', (voce) *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIX, 1999, 541;
- q2) completa è la ricostruzione manualistica contenuta in: ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV (I mezzi dell'azione amministrativa), Milano, V ed., 1958, 233; in sintesi per LANDI – POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, V ed. 1974, in part. p. 134-135: "Gli usi civici sono diritti, spettanti ai singoli partecipanti d'una collettività determinata territorialmente (Comune, frazione di un Comune, università o associazione agraria), di trarre determinate utilità da un fondo. Tali diritti insistono, talvolta, su fondi appartenenti ai Comuni, e possono assimilarsi agli *usi comuni* spettanti alla collettività sui beni demaniali. Altre volte invece gravano su beni di proprietà privata, ed hanno natura di diritti reali su cosa altrui. L'oggetto dell'uso civico può consistere nel pascolo, nella caccia, nel legnatico, etc.";
- q3) in dottrina, v'è ampia letteratura in materia, rispetto ai diversi profili problematici, concernenti gli usi civici, segnatamente, tra i vari contributi, possono leggersi: STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 183; DI GENIO, *La molteplice rilevanza (storica, giuridica e comparata) degli usi civici*, in *Dir. dell'econ.*, 2006, 583; BUOSO, *Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale*, in *Le Regioni*, 2018, 453;
- q4) sulla nuova disciplina dei "domini collettivi" e sulla questione dei "beni comuni" si veda: MERUSI, *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 77; BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 559; VERCELLONE, *Beni comuni: tutela, identità, gestione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, 287;
- q5) relativamente alle questioni strettamente riguardanti la circolazione degli usi civici, dei masi chiusi, *et similia*, con riferimento ai compiti e alle responsabilità notarili, vanno consultati: PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 83; CASINO, *Prescrittibilità di censi e livelli*, in *Notariato*, 2017, 407; CALABRO' - MARI, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 143; COLAZZO, *Le successioni legittime anomale. Il caso del c.d. "Maso chiuso"*, in *Notariato*, 2022, 235; BAIÒ – PENNAZIO, *Il notaio e la circolazione dei terreni gravati da usi civici (jura in re aliena)*, in *Notariato*, 2023, 189.