



**News n. 21 del 21 febbraio 2024  
a cura dell'Ufficio del massimario**

**Sospetti di incostituzionalità i controlli amministrativi regionali sulle “partecipanze agrarie” nell’Emilia-Romagna.**

**Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza non definitiva 5 dicembre 2023, n. 10507 - Pres. Montedoro; Est. Gallone.**

**Usi civici e domini collettivi – Partecipanze agrarie dell’Emilia-Romagna – Previsione di controlli ad opera della legge regionale – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità**

*E’ rilevante e non manifestamente infondata la q.l.c. dell’art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, nella misura in cui prevedono forme di controllo preventivo di legittimità (oggettivo) dei deliberati normativi e forme di controllo sostitutivo di legittimità (soggettivo) degli organi, sulle deliberazioni concernenti le “partecipanze agrarie” (quale particolare species di usi civici), per contrasto con gli artt. 3, 9 e 117, comma 2, lett. l) e s) Cost. (1)*

(1) I. – Al vaglio del Consiglio di Stato è la disciplina normativa regionale di rango primario dell’Emilia-Romagna, in materia di controlli amministrativi sulle “partecipanze agrarie”, quale particolare tipologia di “usi civici” di antica tradizione in quella Regione. Palesatesi incertezze applicative in giurisprudenza, la VI sezione, dopo aver passato in rassegna la portata applicativa delle leggi statali e regionali in materia, anche alla luce delle novità introdotte dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”), opta per la via della rimessione alla Corte costituzionale dell’art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, nella misura in cui sembra riaffermare la permanenza di penetranti forme di controlli amministrativi sulla tipologia di usi civici in parola, per contrasto con gli artt. 3, 9 e 117, comma 2, lett. l) e s), Cost.

Impugnata in appello è la sentenza del T.a.r. per l’Emilia -Romagna, sez. I, 30 maggio 2023, n. 329 (in *Foro it.*, 2023, III, 317), secondo la quale in via interpretativa: “Non è soggetta alla disciplina regionale sui controlli sugli enti dipendenti dalla regione, perché da ritenersi abrogata per

effetto della l. 20 novembre 2017 n. 168, la collettività o associazione agraria (nella specie, la Partecipanza agraria di Cento) esponenziale di un dominio collettivo”; nel caso di specie, la Regione aveva considerato le “partecipanze agrarie”, alla stregua di enti da essa dipendenti o strumentali, nei cui confronti si applicano le disposizioni del capo II («Indirizzi e vigilanza nei confronti degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla regione») della legge reg. Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24; tuttavia, per il giudice di primo grado, le partecipanze agrarie non sarebbero da ritenersi più vigilate, sia in quanto la stessa legge regionale, all’art. 49, comma 1), aveva statuito che la regione avrebbe esercitato il controllo «fino all’entrata in vigore di una nuova disciplina della materia», la qual cosa è appunto occorsa con l’approvazione della legge 20 novembre 2017, n. 168 recante «Norme in materia di domini collettivi», in attuazione degli art. 2, 9, 42 e 43 Cost.; sia in virtù dell’art. 10 legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba), secondo cui «le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse».

II. – Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza in esame:

- a) la *partecipanza agraria* è un’antica forma di proprietà collettiva ed indifferenziata di terreni risalente al medioevo, tuttora in uso in Emilia (ma anche in Veneto, nel Polesine e in Piemonte), che fa capo ad un ente esponenziale a base associativa;
- b) essa ha fondamento normativo nella disciplina dei beni di uso civico (legge 16 giugno 1927, n. 1766) e nel relativo regolamento di esecuzione (r.d. 26 febbraio 1928, n. 332); queste prevedono una serie di competenze, originariamente attribuite allo Stato (Commissario per la liquidazione degli usi civici, Ministero dell’agricoltura e delle foreste e altri organi periferici statali) e, successivamente, trasferite, per effetto degli artt. 14 e 66, commi 5 e 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alle regioni a statuto ordinario;
- c) la regione Emilia-Romagna ha disciplinato, con la legge reg. 24 marzo 2004, n. 6 (in part. l’art. 49, comma 1, lett. b), forme di controllo sulle partecipanze agrarie: un *controllo preventivo di legittimità* (oggettivo) sulle deliberazioni concernenti lo Statuto ed i regolamenti; inoltre, un *controllo sostitutivo di legittimità* (soggettivo) in caso di gravi disfunzioni o deficienze amministrative, per violazioni di legge o di regolamenti ovvero per altre irregolarità, che compromettano il normale funzionamento, il presidente della giunta regionale, previa conforme delibera del consiglio, provvede allo scioglimento degli organi, con la nomina di un commissario per l’amministrazione provvisoria (titolo III, capo II, legge reg. 27 maggio 1994, n. 24, richiamato dall’art. 49 legge reg. 24 marzo 2004, n. 6),
- d) ciò stante, a livello di disciplina normativa sugli usi civici nell’Emilia-Romagna, è stata approvata la legge 20 novembre 2017 n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”), la quale ha espressamente riconosciuto la natura di persone giuridiche di diritto privato, con autonomia statutaria, in capo agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva;
- e) indi, la regione Emilia-Romagna è nuovamente intervenuta sulla disciplina *de qua*, novellando, con l’art. 41 della l.r. 30 luglio 2019 n. 13, proprio il testo dell’art. 49, comma 1, lett. b), della legge reg. n. 6 cit., sostituendo il riferimento generico “agli atti degli enti regionali, enti strumentali o dipendenti dalla Regione”, con quello attuale che fa invece specifica menzione alle “Partecipanze agrarie dell’Emilia-Romagna”;

- f) ciò posto, il T.a.r. competente, in prime cure, al fine di dare applicazione alla legge regionale, ha inteso applicare il disposto dell'art. 10 legge 10 febbraio 1953, n. 62, secondo cui "le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente [principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti] abrogano le norme regionali in contrasto con esse";
- g) segnatamente, l'art. 9, comma 1, legge 10 febbraio 1953, n. 62 stabilisce (nella versione novellata dalla legge 16 maggio 1970, n. 281) che "L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti";
- h) la giurisprudenza costituzionale, nel ritenere operante il meccanismo in parola anche a seguito della riforma del Titolo V Cost. (modificato dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), ne ha puntualizzato le condizioni di operatività, richiamando la funzione giurisdizionale volta a "previamente accertare se le norme (regionali) che il giudice è chiamato ad applicare nel procedimento di sua competenza siano ancora in vigore o eventualmente siano state abrogate", in forza del meccanismo di cui all'art. 10 legge 62 cit., in modo esplicito o implicito da leggi (statali) successive secondo quanto stabilisce l'art. 15 preleggi" (Corte cost., 21 giugno 2007, n. 222, in Foro it., 2007, I, 2660);
- i) talché la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che, tanto le disposizioni di cui all'art. 9, comma 1°, e all'art. 10 legge n. 62 cit.: "*non risultano abrogate né esplicitamente, né implicitamente, da leggi sopravvenute e, in particolare, dalla legge n. 131 del 5 maggio 2003, recante «disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3», che, all'art. 10, commi 9 e 10, dispone, rispettivamente, la modifica o l'abrogazione di alcune norme della stessa legge n. 62 del 1953, ma non di quelle appena richiamate*" (Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008, n. 2, in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 505; in *Guida dir.*, 2008, 17, 92 con nota di GIUNTA);
- j) la Corte costituzionale ha, peraltro, sin da epoca risalente, inteso in senso restrittivo le condizioni di operatività della clausola di sicurezza, ai sensi dell'art. 10, comma 1, legge n. 62 del 1953, accedendo ad una lettura particolarmente rigorosa della stessa, secondo cui l'effetto abrogativo da essa previsto si produce solo nel caso di "*contrasto tra principi di fonte statale e norme regionali anteriori*" che "*si configuri in termini di vera e propria incompatibilità*" secondo lo schema dell'art. 15 disposizioni prel. c.c. (Corte cost., 24 febbraio 1972, n. 40);
- k) la capacità abrogativa è, peraltro, *expressis verbis* riservata dalla disposizione in parola ai soli "principi fondamentali", espressi o anche immanenti, posti dal legislatore statale, e non anche a previsioni normative che non abbiano tale pregnante natura giuridica;
- l) tanto chiarito, la sentenza in epigrafe, a differenza del T.a.r. in prime cure, ritiene che la normativa regionale in parola (e, segnatamente, gli artt. 49, comma 1, lett. c), e 50 della legge della regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6) sia da considerarsi vigente e non sia stata abrogata, in forza appunto del meccanismo

previsto dall'art. 10 della legge n. 62 cit., per effetto della sopravvenienza della legge n. 168 cit. ("Norme in materia di domini collettivi");

- m) pertanto, permane il potere regionale di controllo sulle "partecipanze agrarie", esercitato a mezzo del provvedimento gravato in prime cure, sono sussistendo tra la disciplina regionale di che trattasi e quella statale, sopravvenuta, assoluta incompatibilità, ai sensi dell'art. 15 disp. prel. c.c., non sussistendo contraddizione logico-formale assoluta tra essa e la nuova norma (Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2013, n. 4337, in *Foro amm-C.d.S.*, 2013, I, 2488);
- n) e, infatti, sotto un primo profilo, la natura giuridica privata di tali enti non rappresenta un *novum* tanto che la stessa giurisprudenza, molto prima della legge n. 168 del 2017, aveva già abbracciato, nel previgente quadro normativo, tale soluzione (così: Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2003, n. 1912, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, 1388, che riprende Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 1982, n. 567);
- o) sotto un secondo profilo, anche a voler ammettere che la trasformazione delle partecipanze in enti di diritto privato abbia avuto luogo per effetto della novella del 2017, non può tralasciarsi che il nostro ordinamento già conosce ipotesi di persone giuridiche private sottoposte a controlli di matrice pubblicistica (ad es.: fondazioni *ex art. 25 c.c.*, oppure società cooperative *ex art. 2545-quaterdecies c.c.*);
- p) del resto, la permanenza di siffatti controlli anche con riguardo alla categoria degli enti esponenziali delle collettività titolari di diritti di uso civico e di proprietà collettiva si giustifica, in maniera non dissimile a quanto accade per le figure poc'anzi menzionate, alla luce dello scopo sovra-individuale che essi perseguono ("capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale", ai sensi dell'art. 1, lett. c), legge n. 168 cit.);
- q) peraltro, la rilevanza anche gius-pubblicistica dei domini collettivi traspare dal riferimento espresso, fatto dall'art. 1, comma 1, legge n. 168 del 2017, all'art. 9 Cost. e, quindi, anche ai beni, a protezione prevalentemente pubblicistica del "paesaggio" e dell'"ambiente" (Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71, in *Foro it.*, 2020, I, 1833; Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119, in *Foro it.*, 2023, I, 2043);
- r) in particolare, è stato chiarito che la legge n. 168 del 2017 ha introdotto nell'ordinamento la figura dei "domini collettivi", in cui rientrano, a pieno titolo, le partecipanze agrarie, *species* della categoria di usi civici di cui agli artt. 1 e 3 di cui alla legge n. 1766 del 1928, definiti come proprietà collettive cd. "aperte" (Cass. civ., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570, in *Foro it.*, 2023, I, 3213);
- s) ne discende che le partecipanze agrarie continuano ad essere assoggettate alla disciplina della legge n. 1766 del 1928 e, quindi, anche al sistema di funzioni amministrative da essa disegnato (artt. 27 e ss. legge n. 1766 del 1928), non potendosi coerentemente sostenere che le norme sono in vigore, ma i relativi controlli sono soppressi, tenuto conto, fra l'altro, che su tale profilo la nuova legge del 2017 nulla dispone;
- t) del resto, rispetto agli enti esponenziali delle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, vanno tenuti distinti due profili disciplinatori: da un lato, quello della loro vita interna e della loro attività (assoggettato al diritto civile in virtù della natura privata degli stessi) e, dall'altro, quello del possibile

controllo *ab externo* di matrice pubblicistica che su tali frangenti può essere esercitato;

- u) in questo senso, la stessa Corte costituzionale (sentenza 28 novembre 2022, n. 236, par. 5.1.2., in *Foro it.*, 2023, I, 683), pur riconoscendo la portata innovativa della disciplina di cui alla legge n. 168 del 2017, ha circoscritto la stessa ai soli *“capisaldi civilistici dell’istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., dei 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, lettera a)”*;
- v) in terzo luogo, sul piano strettamente normativo, il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni concernenti lo statuto ed i regolamenti, di cui all’art. 49, comma 1, lett. b), della legge reg. n. 6 del 2004, è stato espressamente esteso, per quanto qui di interesse, alle *“Partecipanze agrarie dell’Emilia-Romagna”* solo con la modifica introdotta ad opera della legge reg. 30 luglio 2019 n.13 e, quindi, in data successiva all’entrata in vigore della legge n. 168 del 2017;
- w) non può, dunque, sostenersi che, nel rapporto tra il detto art. 49 comma 1, lett. b), della legge reg. n. 6 del 2004 (nella versione risultante dalla novella del 2019) e la legge reg. n. 168 del 2017 abbia potuto operare il criterio cronologico di risoluzione delle antinomie (*lex posterior derogat priori*) il quale presuppone evidentemente che la norma avente (asserita) valenza abrogativa segua quella oggetto di abrogazione;
- x) in quarto luogo, la nuova disciplina di cui alla legge n. 168 del 2017, considerata nel suo complesso, non sembra esprimere un principio fondamentale secondo cui la riconosciuta natura privata delle partecipanze sia radicalmente incompatibile con la permanenza di poteri pubblicistici di controllo sulla sua vita interna;
- y) tanto è desumibile, in particolare, dall’art. 3, comma 7, della legge (significativamente rubricato *“Beni collettivi”*) il quale stabilisce che *“Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lett. b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97; decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato”*;
- z) in conclusione, per quanto appena illustrato, ha errato il giudice di prime cure nel ritenere che gli artt. 49 e 50 della legge della regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nonché dell’art. 29 della legge della regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24 siano stati abrogati *ex art. art. 10, comma 1, della legge n. 62 del 1953* in forza della sopravvenuta entrata in vigore della legge n. 168 del 2017.
- aa) ragion per cui, l’art. 49, comma 1, lett b), della legge reg. n. 6 del 2004, nello stabilire che la giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna, concernenti gli Statuti ed i regolamenti, non solo ha finito per introdurre un inedito limite alla *“capacità di auto-normazione”* e di *“gestione del patrimonio”*, di cui è dotato, sul

piano civilistico, ciascun ente esponenziale di una collettività, titolare di diritti di uso civico o di una proprietà collettiva, ma ha introdotto anche un forma di sindacato (amministrativo) sulla sua attività, alternativo a quello, previsto dal diritto comune, in tema di associazioni (artt. 21 e 23 c.c.);

- bb) allo stesso modo, sempre l'art. 49, comma 1, lett *b*), della legge reg. n. 6 del 2004, nel fare salva la "eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994" e, segnatamente, del suo art. 29, comma 1, in materia di "controlli sostitutivi" alle partecipanze agrarie ha introdotto un'ipotesi inedita (in quanto non prevista né dalla normativa civilistica, né dallo statuto di autonomia degli enti stessi) di decadenza coattiva degli organi dell'ente esponenziale della collettività, in tal modo intervenendo sul funzionamento interno dello stesso, con scelta irragionevole e sproporzionata e non rispettosa dello spirito dei domini collettivi, improntato alla nozione di bene comune, quale ricavabile dalla riflessione delle scienze economiche e giuridiche;
- cc) la logica comunitaria, invece, insita alla nozione giuridico-economica di bene comune, esprimerebbe tale mondo valoriale connotato dalla *fides* nell'autogoverno associativo, a fronte di alcune peculiarità statutarie, integralmente dominata da logiche di autogoverno dal basso;
- dd) le norme regionali in parola sembrerebbero, pertanto, invadere, in violazione dell'art. 117, comma 1, lett. *l*), Cost. una sfera riservata al legislatore statale, sconfinando nel campo dell'ordinamento civile il quale "*si pone 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*" (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113, in *Foro it.*, 2018, I, 2597 e in *Giur. cost.*, 2018, 3, 1260, con note di DE LUCIA e POLITI);
- ee) altra materia di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., che viene in rilievo nella disciplina dei controlli pubblici sulla vita degli enti esponenziali ai sensi della legge n. 168 del 2017 (e delle partecipanze agrarie in particolare) è quella della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali";
- ff) appare, infatti, indubbio che la legge n. 168 del 2017, nell'innovare il regime giuridico dei domini collettivi, ne abbia spostato l'asse di disciplina da un approccio eminentemente economico-produttivo, ad uno improntato anche alla tutela paesaggistico-ambientale; ne è conferma, il dettato del sopra richiamato art. 2, comma 1, della stessa legge n. 168 del 2017, il quale affida allo Stato la tutela e valorizzazione dei "*beni di collettivo godimento, in quanto: [...] c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale*" (Corte cost. 31 maggio 2018, n. 113 cit.; Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71 cit.);
- gg) deve, peraltro, sul punto, osservarsi che la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" è stata qualificata dalla giurisprudenza costituzionale come una competenza a matrice finalistica, capace di inerire trasversalmente altre competenze (così: Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, 688, con note di FERRARA e OLIVETTI RASON; in *Regioni*, 2003, 312 con note di: CECCHETTI e MANGIAMELI; in *Giur. it.*, 2003, 417 con nota di SARTORETTI;

- in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 937, con nota di MAROCCO; in *Dir. e giust.*, 2002, 34, 40, con nota di CECCHETTI; in *Dir. e giur. agr.*, 2002, 495, con nota di MASINI);
- hh) proprio in ragione di quanto sancito dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. sorgono dubbi in ordine alla costituzionalità di una disciplina regionale – come quella rinveniente dal combinato disposto dell'art. 49 comma 1, lett. b), della l. r. Emilia Romagna n. 6 del 2004, con gli artt. 25 e 29 della l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 1994 – che, prevedendo penetranti poteri di controllo di matrice autoritativa, finisce per incidere anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione dell'ambiente, secondo la logica di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118, comma 4, Cost. (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113 cit.);
- ii) in ultima istanza, va pur detto, per completezza, che resta comunque fermo, in capo alle Regioni a statuto ordinario, anche con riguardo agli usi civici, la competenza in materia di "agricoltura" (Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 12, in *Foro it.*, 2004, I, 1358 e in *Dir. e giur. agr.*, 2004, 221 con nota di COSTATO; Corte cost. 28 luglio 2004, n. 282, in *Foro it.*, 2005, I, 28), fermo restando che il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni, in quanto la materia «agricoltura e foreste» (anche in base al previgente art. 117 Cost.) giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, ma mai ha riguardato la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113 cit.);

III – In tema, per ulteriori approfondimenti, va rammentato quanto segue:

- jj) in base alla sentenza delle sezioni unite civili della Cassazione, 10 maggio 2023 n. 12570 (oggetto della News a cura dell'UM n. 105 del 5 settembre 2023, con ampi richiami e riferimenti alla materia degli usi civici): *"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.*
- kk) Corte cost. 15 giugno 2023, n. 119 (in *Foro it.*, 2023, I, 2043, con nota di IANNARELLI) ha stabilito che: *"È incostituzionale l'art. 3, comma 3, l. 20 novembre 2017 n. 168, nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, stessa legge, 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"*; nella specie viene rammentata la fondamentale distinzione (già presente nella legge del 1927), tra usi civici, in cui v'è coincidenza nel medesimo soggetto collettivo sia dell'appartenenza, sia della fruizione collettiva del bene (cd. *iura in re propria*) e, invece, l'ipotesi in cui la collettività è soltanto titolare di un uso collettivo, che grava però su terreni la cui titolarità spetta a soggetti terzi pubblici o privati (cd. *iura in re aliena*): ipotesi, quest'ultima, che la legislazione, sin dalle origini, ha considerato tendenzialmente come provvisoria, destinata a venir meno con la cd. Liquidazione; tale distinzione è confermata dall'art. 3, comma 2, legge n. 168 del 2017, laddove provvede a specificare che solo i beni collettivi rientranti nella prima ipotesi «costituiscono patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche

patrimonio civico o demanio civico», con la esclusione dei beni collettivi di cui alla lett. d), ossia quelli nei quali la titolarità della terra spetta a soggetti diversi dalla collettività, che è titolare soltanto dell'uso civico; di conseguenza, la sentenza della Corte cost. circo-scrive quindi il regime dell'«inalienabilità», della «indivisibilità» e dell'«inusucapibilità» agli usi civici del primo tipo (*iura in re propria*) e la esclude per gli usi civici del secondo tipo (*iura in re aliena*), fermo restando l'esercizio dell'uso civico in capo a chi spetti, il proprietario (privato o, nel caso, anche pubblico) può disporre del bene gravato; segnatamente, vietare al proprietario di poter disporre della terra, su cui gravano usi civici, in attesa di liquidazione (con la conseguenza di sottrarla anche alle azioni esecutive di eventuali creditori) è apparso irragionevole, in quanto le vicende circolatorie della proprietà della terra non portano alcun pregiudizio alla collettività titolare degli usi civici, la quale continuerà pur sempre a fruirne;

- Il) ancora, la Corte costituzionale ha sempre rammentato che in materia vige la competenza legislativa esclusiva dello Stato (in argomento si rinvia sempre alla News UM n. 105 del 5 settembre 2023, con ampi richiami e riferimenti sul punto) si veda, per quanto maggiormente rileva in questa sede, Corte cost. 28 novembre 2022, n. 236 (in *Foro it.*, 2023, 3, I, 683, con note di ROMBOLI, IANNARELLI), secondo cui: *“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 [...] le funzioni amministrative [...], 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). [...] 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 cit. e n. 71 del 2020 cit.): *“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)";

mm) infine, in dottrina, si segnala 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.