

*La tutela dei beni culturali e  
paesaggistici*



**Traccia : la tutela degli USI Civici e delle proprietà collettive. I poteri dell'ente regionale. La legittimazione e l'allodio.**

**Sommario: 1. Normativa e giurisprudenza(p.1). 2. La sanabilità edilizia dei beni vincolati (p.5). 3. I reati a tutela del paesaggio (p.15). Gli usi civici (pa. 27)**

**1. Normativa D.Lgs. 22/01/2004, n. 42**

**Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.**

**Publicato nella Gazz. Uff. 24 febbraio 2004, n. 45, S.O.**

Articolo 169 Opere illecite

In vigore dal 1 maggio 2004

**1. E' punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50:**

**a) chiunque senza autorizzazione demolisce, rimuove, modifica, restaura ovvero esegue opere di qualunque genere sui beni culturali indicati nell'articolo 10;**

**b) chiunque, senza l'autorizzazione del soprintendente, procede al distacco di affreschi, stemmi, graffiti, iscrizioni, tabernacoli ed altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista, anche se non vi sia stata la dichiarazione prevista dall'articolo 13;**

**c) chiunque esegue, in casi di assoluta urgenza, lavori provvisori indispensabili per evitare danni notevoli ai beni indicati nell'articolo 10, senza darne**

**immediata comunicazione alla soprintendenza ovvero senza inviare, nel più breve tempo, i progetti dei lavori definitivi per l'autorizzazione.**

**2. La stessa pena prevista dal comma 1 si applica in caso di inosservanza dell'ordine di sospensione dei lavori impartito dal soprintendente ai sensi dell'articolo 28.**

## **GIURISPRUDENZA**

**D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42**

Cass. pen. Sez. III Sent., 24/10/2008, n. 42899 (rv. 241618)  
V.G.

**PATRIMONIO CULTURALE** Beni di interesse storico, artistico e ambientale in genere  
Illeciti e sanzioni

**PATRIMONIO ARCHEOLOGICO, STORICO O ARTISTICO NAZIONALE (COSE D'ANTICHITÀ E D'ARTE) - IN GENERE - Tutela penale dei beni culturali ed ambientali - Prescrizioni di tutela diretta - Beni appartenenti allo Stato ed agli enti pubblici - Configurabilità del reato di "opere illecite" - Condizioni - Individuazione.**

In tema di tutela penale delle cose di antichità e d'arte, ai fini della operatività della cosiddetta tutela "diretta" sui beni immobili, qualificati come beni culturali, appartenenti allo Stato ed agli altri Enti pubblici, la cui violazione integra il reato di esecuzione di opere illecite (artt. 10, 21 e 169, [D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#)), è necessario che siano soddisfatte tre condizioni: a) che i predetti beni siano stati realizzati da oltre cinquanta anni; b) che il loro autore non sia più vivente; c) che abbia dato esito positivo la verifica dell'interesse culturale secondo la procedura di cui all'art. 12 del D.Lgs. citato. (Annulla senza rinvio, App. Venezia, 11 Gennaio 2008)

## **FONTI**

CED Cassazione, 2008

**Tribunale Firenze Sez. II, 22/03/2012**

**Pa.Na. e altri**

**BELLEZZE NATURALI** Costruzioni abusive e illeciti paesaggistici

Il reato di cui all'art. 169, [D.Lgs. n. 42 del 2004](#) (Codice dei beni culturali) ricorre in caso di esecuzione di lavori edilizi su beni paesaggistici di qualsiasi genere senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, ed è posto a protezione del patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale, in quanto mira preservare, in via esclusiva, l'interesse strumentale al preventivo controllo da parte dell'Autorità preposta alla tutela dei beni culturali degli interventi da eseguire sui beni vincolati.

## **FONTI**

Massima redazionale, 2012

**Cass. pen. Sez. III Sent., 08/10/2015, n. 45149 (rv. 265445)**

**PATRIMONIO CULTURALE** Beni di interesse storico, artistico e ambientale in genere

**PATRIMONIO ARCHEOLOGICO, STORICO O ARTISTICO NAZIONALE (COSE D'ANTICHITÀ E D'ARTE)** - In genere - Vincolo storico - Artistico - Estensione alle pertinenze dell'immobile sottoposto a vincolo - Sussistenza - Conseguenze - Reato di cui all'art. 169 d.lgs. n. 42 del 2004 - Configurabilità - Fattispecie

In tema di beni culturali, integra il reato di cui all'art. [169 D.Lgs. n. 42 del 2004](#) anche la condotta di chi esegue senza autorizzazione interventi su cose mobili che, costituendo pertinenza di un immobile vincolato, contribuiscono a salvaguardare l'interesse storico ed artistico del bene. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto corretta l'affermazione della penale responsabilità per l'avvenuta esecuzione di interventi di spietramento ed estirpazione di essenze arbustive all'interno di area archeologica). (Rigetta, App. Cagliari, 02/03/2015) Annotata

#### **FONTI**

CED Cassazione, 2015

**Cass. pen. Sez. III Sent., 19/12/2011, n. 5877**

**BELLEZZE NATURALI** Bellezze naturali e tutela paesaggistica **REATO IN GENERE**

In tema di protezione delle bellezze naturali, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. [169, comma 1, lett. a\), D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#) (Codice dei beni culturali), che punisce l'abusiva demolizione, rimozione, modifica, restauro o esecuzione di opere di qualunque genere su beni culturali, non è necessaria per i beni artistici appartenenti alle parrocchie la preesistenza della dichiarazione di interesse culturale del bene, giacché si presumono per legge beni culturali, se hanno valore artistico, storico, archeologico etc..

#### **FONTI**

Urbanistica e appalti, 2012, 6, 721

**Cass. pen. Sez. III Sent., 08/02/2012, n. 11412 (rv. 252365)**

**PATRIMONIO CULTURALE** Beni di interesse storico, artistico e ambientale in genere Illeciti e sanzioni

**PATRIMONIO ARCHEOLOGICO, STORICO O ARTISTICO NAZIONALE (COSE D'ANTICHITÀ E D'ARTE)** - In genere - Beni appartenenti ad un oratorio parrocchiale - Esecuzione di lavori senza autorizzazione - Reato - Sussistenza

Integra il reato previsto dall'art. [169, comma primo, lett. a\), D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#) la realizzazione senza autorizzazione di lavori di demolizione e di rimozione di opere all'interno di un oratorio parrocchiale, che, in base all'art. 10 del citato D.Lgs., costituisce ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, i cui beni aventi interesse storico o artistico assumono la qualifica di beni culturali. (Rigetta, App. Firenze, 24/02/2011)

## FONTI

CED Cassazione, 2012

Riv. Polizia, 2012, 12, 927

## Il reato di uso illecito di beni culturali e paesaggistici

Art. 170

### Articolo 170 Uso illecito

**In vigore dal 1 maggio 2004**

1. E' punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50 chiunque destina i beni culturali indicati nell'*articolo 10* ad uso incompatibile con il loro carattere storico od artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o integrità.

**ass. pen. Sez. III Sent., 25/06/2014, n. 37756 (rv. 260185)**

**BELLEZZE NATURALI**Bellezze naturali e tutela paesaggistica

### BELLEZZE NATURALI (PROTEZIONE DELLE

- Uso illecito di beni culturali - Reato previsto dall'art. 170 del d.lgs. n. 42 del 2004 - Reato di pura condotta - Art. 40 cod. pen. - Applicabilità - Esclusione

In tema di uso illecito di beni culturali, la contravvenzione di cui all'art. 170 del D.Lgs. n. 42 del 2004, prevedendo una condotta commissiva a forma vincolata consistente nel destinare i beni culturali ad un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico, configura un reato di pura condotta, in relazione al quale non è ipotizzabile una responsabilità per omesso impedimento dell'evento. (Fattispecie in cui la Corte ha confermato la sentenza di non luogo a procedere nei confronti degli imputati, che non avevano impedito la destinazione ad uso fieristico e congressuale di un complesso monumentale). (Rigetta, Gip Trib. Firenze, 29/11/2012)

## FONTI

CED Cassazione, 2014

**Cass. pen. Sez. III Sent., 29/09/2011, n. 42065 (rv. 251423)**

**PATRIMONIO CULTURALE**Illeciti e sanzioni

**PATRIMONIO ARCHEOLOGICO, STORICO O ARTISTICO NAZIONALE (COSE D'ANTICHITÀ E D'ARTE)** - In genere - Uso illecito di beni culturali - Reato previsto dall'art. 170 del d.lgs. n. 42 del 2004 - Interventi incidenti sulla conservazione ed integrità del bene - Liceità - Condizioni

È illecito, e quindi integra il reato di cui all'art. 170 del [D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#), l'uso di un bene culturale attuato mediante interventi incidenti sulla sua conservazione od integrità, ove gli stessi non siano finalizzati a valorizzarne la natura storica od a garantirne un migliore utilizzo quanto, piuttosto, a soddisfare beni ed interessi privi di relazione con tale natura e con la destinazione pubblica. (Fattispecie in cui la Corte ha considerato incompatibile l'uso di un bene culturale, costituito da un parco pubblico, al cui interno erano in corso lavori per la realizzazione di un parcheggio). (Rigetta, Trib. lib. Genova, 24 marzo 2011)

#### **FONTI**

CED Cassazione, 2011

**Cass. pen. Sez. VI Sent., 21/06/2012, n. 35786 (rv. 254393)**

**PATRIMONIO CULTURALE** Illeciti e sanzioni

**PATRIMONIO ARCHEOLOGICO, STORICO O ARTISTICO NAZIONALE (COSE D'ANTICHITÀ E D'ARTE)** - In genere - Uso illecito di beni culturali - Reato previsto dall'art. 170 del d.lgs. n. 42 del 2004 - Elemento oggettivo - Interventi incidenti sulla conservazione ed integrità del bene - Liceità - Condizioni - Fattispecie

Integra il reato di uso illecito di beni culturali (art. 170 del [D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#)) l'uso del bene mediante condotte idonee a determinarne una distorsione rispetto alla finalità che gli è propria, attraverso interventi incompatibili con la sua natura storico-artistica, ovvero pregiudizievoli per la sua conservazione od integrità. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha escluso la configurabilità del "fumus commissi delicti" in relazione ad interventi di ristrutturazione su un complesso monumentale ospedaliero di interesse storico-artistico, deliberati attraverso una procedura di "project financing" non ancora definitivamente approvata e priva di natura esecutiva). (Annulla con rinvio, Trib. Parma, 29/02/2012)

#### **FONTI**

CED Cassazione, 2012

## **2. LA SANABILITÀ EDILIZIA DEGLI ABUSI IN ZONA VINCOLATA**

### **Chinello Domenico**

Sommario: Abusi edilizi e ipotesi di sanatoria - La sanatoria edilizia nelle zone vincolate - Il c.d. "condono paesaggistico" - La decisione della Cassazione penale

Il rapporto fra la disciplina degli interventi edilizi e quella delle zone a vincolo paesaggistico non risulta sempre di immediata conciliazione e non sempre è possibile sovrapporre sic et simpliciter le norme che regolano l'edificazione in generale con le più rigorose leggi dettate a salvaguardia delle aree vincolate. In altre parole, è ben possibile che la concreta applicabilità di alcune previsioni di natura urbanistico-

edilizia risulti limitata dal fatto che un determinato intervento edificatorio debba essere (o sia già stato) realizzato in zona sottoposta a tutela del paesaggio, per come regolamentata dal D.Lgs. n. 42/2004, c.d. "Codice Urbani".

Ciò vale, in particolare, per le opere costruite in maniera abusiva, in quanto il regime della sanatoria edilizia a posteriori - sia essa quella ordinaria, o quella speciale da condono - può subire limitazioni rilevanti, nelle aree a vincolo paesaggistico, giacché la maggior tutela garantita dall'ordinamento al bene "paesaggio", consente una drastica riduzione delle facoltà del privato di regolarizzare ex post un eventuale intervento illegittimo. Su questo argomento si è pronunciata, di recente, anche la Suprema Corte penale (1), che, pur affrontando la questione sotto un profilo particolare - è chiaro che il Magistrato penale giudica della responsabilità soggettiva dell'individuo e non della sanabilità o meno di un'opera, sotto l'aspetto amministrativo dei rapporti con la p.a. - ha fornito una lettura quantomai rigida della normativa di riferimento.

Nel caso specifico, un privato aveva realizzato ex novo, in assenza dei prescritti titoli abilitativi, un piccolo manufatto abusivo, a Lampedusa, in piena area vincolata e, a seguito di segnalazione e dell'instaurarsi del relativo processo penale, era stato riconosciuto colpevole e condannato - prima dal Tribunale di Agrigento e, poi, dalla Corte d'Appello di Palermo - per violazione dell'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001, sotto il profilo edilizio, nonché dell'art. 163 del D.Lgs. n. 490/1999 (l'allora vigente T.U. in materia di beni culturali e ambientali: ora art. 166 del Codice Urbani), sotto il profilo paesaggistico. Avverso la sentenza della Corte territoriale, il cittadino ha proposto ricorso in Cassazione, ravvisando fundamentalmente due diversi errori nella pronuncia del Giudice d'appello: 1) da un lato, la ritenuta inapplicabilità della normativa sul condono edilizio, di cui all'art. 32 del D.L. n. 269/2003, come convertito nella legge n. 326/2003 (in quanto il condannato aveva presentato nei termini la relativa istanza di sanatoria ed effettuato il pagamento integrale dell'oblazione, ragion per cui avrebbe dovuto conseguire - a suo dire - l'estinzione del reato); 2) dall'altro lato, la mancata applicazione della sanatoria ambientale, prevista dal comma 37 dell'articolo unico della legge n. 308/2004, integrativa del Codice Urbani.

Disconoscendo la tesi difensiva dell'appellante, la Suprema Corte penale si è infine pronunciata con la sentenza che qui si annota. Tuttavia, prima di procedere ad analizzare il decisum del Giudice di legittimità, pare opportuno inquadrare compiutamente la questione che ci occupa, mediante una breve disamina dei vari istituti.

Abusi edilizi e ipotesi di sanatoria

La normativa edilizia, in linea generale, conosce una forma di sanatoria a regime, che consente la possibilità di legittimare a posteriori un intervento edificatorio realizzato senza il previo titolo abilitativo o in difformità dallo stesso, ma che risulti sostanzialmente conforme alla disciplina di riferimento già al momento della sua esecuzione. Si tratta dei c.d. abusi soltanto "formali", in quanto una simile opera avrebbe potuto essere tranquillamente assentita ab origine - proprio per la sua sostanziale conformità -, ove il privato avesse chiesto all'Ente locale di essere autorizzato alla sua costruzione.

Per tali fattispecie, il T.U. in materia edilizia, di cui al D.P.R. n. 380/2001 ammette la sanatoria ordinaria, stabilendo - all'art. 36, rubricato "Accertamento di conformità" - che "In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli artt. 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda".

Secondo anche il consolidato insegnamento dei Giudici, in caso di accoglimento dell'istanza, il rilascio del titolo edilizio in sanatoria "renderà legittime le opere e non più applicabile la sanzione demolitoria" (2), sotto il profilo più strettamente amministrativo, mentre, per quanto riguarda l'aspetto penale, "La concessione rilasciata a seguito di accertamento di conformità ( art. 36 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti" (3) In buona sostanza, tale legittimazione a posteriori interviene a regolarizzare in toto la situazione abusiva pregressa, autorizzando il mantenimento dell'opera ed escludendo sanzioni penali a carico del costruttore, a differenza della c.d. "sanatoria giurisprudenziale" o "impropria" (4), che - anche ove ammessa - si limita ad avere valenza esclusivamente amministrativa (5).

Del tutto diversa dalla sanatoria ordinaria è, invece, la disciplina eccezionale del c.d. "condono edilizio", introdotto una tantum con la legge n. 47/1985 e poi reiterato in due diverse occasioni. Da ultimo, si è avuta una sorta di riviviscenza delle norme condonistiche degli Anni Ottanta del secolo scorso, con l' art. 32 del D.L. n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003, il quale ha ammesso la possibilità di legittimare determinate tipologie di opere abusive, anche in deroga alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, a fronte del versamento di precise somme di denaro a titolo di oblazione: una sorta di "amnistia a pagamento", come è stata anche autorevolmente

definita in dottrina (6) . Si tratta, chiaramente, di una disciplina di carattere speciale e ad efficacia limitata nel tempo.

La sanatoria edilizia nelle zone vincolate

La disciplina edilizia della sanatoria - sia essa quella ordinaria a regime, sia quella eccezionale del condono edilizio - trova una differente e assai più ridotta applicazione nelle zone soggette a vincolo paesaggistico.

Una disamina separata si impone.

A) Quanto all'accertamento di conformità delle opere sorte in assenza o in difformità dal titolo, ma comunque in maniera sostanzialmente conforme alla disciplina urbanistico-edilizia, è noto che la normativa previgente al Codice Urbani nulla stabiliva circa la possibilità che venisse rilasciata (anche) un'autorizzazione paesaggistica postuma rispetto alla realizzazione dell'intervento sul bene protetto.

Pur nel silenzio della legge, tuttavia, numerose pronunce giurisprudenziali - in specie di vari Giudici amministrativi di primo grado - sono spesso intervenute, nel corso degli anni, a sostenere la perfetta ammissibilità del nulla osta paesistico a posteriori, ciò argomentando, tra l'altro, dal mutato quadro normativo delle due discipline - diverse ma strettamente connesse - della materia urbanistica e di quella paesaggistico-ambientale, sì come recato dall'approvazione della legge n. 47/1985 . In tal senso, per esempio, è stato evidenziato come il ritenere che, in mancanza di un espresso raccordo, la normativa paesistica prevalga inevitabilmente su quella urbanistica, e che la previetà dell'autorizzazione ex art. 7, della legge 29 giugno 1939, n. 1497 sia incompatibile con la posteriorità della sanatoria ex art. 13, legge n. 47/85, significhi ancorare la lettera della normativa sulla protezione delle bellezze naturali alla concezione vigente nel periodo in cui essa è stata emanata: quando, cioè, la violazione delle norme stabilite per edificare comportava la sanzione dell'abbattimento in ogni caso, anche se il trasgressore aveva soltanto ommesso di munirsi del formale titolo autorizzativo. Viceversa, una volta ammessa la possibilità di edificare anche senza il rilascio di un provvedimento previo ed espresso dell'amministrazione (con il silenzio-assenso previsto dall' art. 8, D.L. 23 gennaio 1982, n. 9), ed introdotta - nel prosieguo - la facoltà di sanare le difformità dell'opera dalla normativa urbanistica, verso il pagamento di una sanzione pecuniaria, deve necessariamente ammettersi che la mancanza del solo titolo edificatorio possa essere, a maggior ragione, ovviata con il compimento successivo di tutti gli adempimenti procedurali, ivi compresi quelli inerenti la conformità del fabbricato alla disciplina paesaggistica, quando non risultino ostare particolari motivi di interesse pubblico (7) . Inoltre, la detta impostazione ermeneutica era già stata fatta propria dal Consiglio di Stato - sia pur in maniera non

così chiara ed evidente - anche prima dell'avvento della c.d. "legge sul condono", sia in sede consultiva (8) che giurisdizionale (9) .

Tale orientamento ha, infine, trovato ulteriore conferma - e, ovviamente, maggiore visibilità - intorno all'anno 2000, quando il Supremo Consesso amministrativo è intervenuto, con più decisioni ravvicinate, a confermare alcune sentenze di primo grado, provvedendo a ribadire - a chiare lettere e con ampia motivazione - l'ammissibilità del rilascio del nulla osta paesistico in un momento successivo alla realizzazione delle opere edilizie in area vincolata (10) . Questo indirizzo interpretativo è stato, poi, più volte confermato, negli anni successivi, da svariate pronunce dei diversi Giudici amministrativi (11) , e ha trovato il consenso di buona parte della dottrina pronunciata sul punto (12) .

**Senonché, con l'approvazione del Codice Urbani - il succitato D.Lgs. n. 42/2004 -, il legislatore delegato ha preso esplicita posizione sul punto e, in contrasto con il favorevole orientamento giurisprudenziale oramai consolidato, ha espressamente disposto che il nulla osta paesistico non potesse mai essere rilasciato in sanatoria, successivamente alla realizzazione - anche solo parziale - dell'intervento in progetto. Salvo una incerta applicabilità nell'ambito del periodo transitorio (13) , è sicuro che la nuova disciplina dei beni paesaggistici ha inteso escludere la sanabilità degli interventi abusivi, anche se astrattamente conformi alla normativa urbanistico-edilizia, e anche se potenzialmente compatibili con il vincolo oggetto di tutela.**

Ad oggi, dunque, il D.Lgs. n. 42/2004 vieta tout court qualsivoglia valutazione postuma, con l'eccezione di alcune tipologie di interventi abusivi minori, introdotte, prima, a livello esclusivamente penale, con la legge n. 308/2004 - che aveva suscitato più di qualche perplessità applicativa (14) - e, poi, in generale, anche sotto il profilo amministrativo, con il decreto correttivo recato dal D.Lgs. n. 157/2006 , che ha introdotto correzioni ed integrazioni al Codice Urbani proprio in relazione alla salvaguardia del paesaggio (15) . **In buona sostanza, la disciplina attuale consente che l'autorità preposta a tutela del vincolo possa accertare la compatibilità paesaggistica - valevole sia a livello penale (art. 181), sia ai fini di ottenere una sanatoria edilizia (art. 167) - in tre sole fattispecie ben determinate: I) la prima ipotesi riguarda i lavori abusivi, perché realizzati in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato la creazione di nuove superfici utili o di nuovi volumi, ovvero l'aumento di quelli già legittimamente realizzati; II) la seconda categoria concerne, invece, tutti quegli interventi edificatori che abbiano comportato l'impiego di materiali diversi rispetto a quelli autorizzati dalla rilasciata autorizzazione paesaggistica; III) la terza fattispecie prevede, infine, le due tipologie meno invasive di intervento**

**sul patrimonio edilizio esistente, ai sensi dell'art. 3 del T.U. in materia edilizia, D.P.R. n. 380/2001 , ossia i lavori edili riconducibili alle due figure della manutenzione ordinaria e straordinaria.** In qualsiasi altro caso - come detto - quando un intervento edificatorio è stato realizzato abusivamente in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, non è ammessa alcuna forma di sanatoria e l'unica sanzione amministrativa ammissibile è quella demolitoria.

B) Discorso analogo deve farsi con riguardo alle ipotesi di sanatoria straordinaria da condono edilizio.

Sul punto, l'orientamento interpretativo della giurisprudenza - specie della Suprema Corte penale - risulta quantomai rigido e restrittivo: la Cassazione ha più volte sentenziato che non sono suscettibili di sanatoria, ai sensi del D.L. n. 269/2003 , le nuove costruzioni realizzate, in assenza del titolo abilitativo edilizio, in area assoggettata a vincolo imposto a tutela degli interessi paesistici (16) . Invero l'art. 32, comma 26, dell'ultima disciplina condonistica dispone che: "Sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1:

a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32;

b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32, in attuazione di Legge Regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio".

A detta del Giudice penale di legittimità, "La seconda parte della lett. a), del comma 26, statuisce espressamente dunque, che nelle aree sottoposte a vincolo di cui alla legge n. 47 del 1985, art. 32 (trattasi anche dei vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici) è possibile ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi di minore rilevanza (corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1: restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria), previo parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Ed in proposito non può mancarsi di rilevare che la normativa statale sul condono edilizio, per la sua natura straordinaria ed eccezionale, è di stretta interpretazione. Inequivoca è altresì, al riguardo, la Relazione governativa al D.L. n. 269 del 2003 , secondo la quale "... è fissata la tipologia di opere assolutamente insanabili tra le quali si evidenziano ... quelle realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio nelle aree sottoposte ai vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a

tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici ... Per gli interventi di minore rilevanza (restauro e risanamento conservativo) si ammette la possibilità di ottenere la sanatoria edilizia negli immobili soggetti a vincolo previo parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela. Per i medesimi interventi, nelle aree diverse da quelle soggette a vincolo, l'ammissibilità alla sanatoria è rimessa ad uno specifico provvedimento regionale".

Il Collegio è ben consapevole dei limiti dell'efficacia delle enunciazioni contenute nella Relazione governativa in sede di interpretazione del testo normativo. Nella specie, però, la Relazione non contraddice gli effettivi contenuti del testo della legge ed è invece utile a chiarire alcuni punti oscuri che potrebbero dare luogo ad incertezze applicative" (17). La Cassazione penale, in buona sostanza, tende a ridurre drasticamente la possibilità di applicare la normativa condonistica nelle zone vincolate, circoscrivendola solamente ai limitati interventi di manutenzione straordinaria, nonché di restauro e risanamento conservativo, con esclusione di qualsivoglia altro intervento più rilevante.

### **Il c.d. "condono paesaggistico"**

Fattispecie del tutto diversa è quella del c.d. "condono ambientale", introdotto una tantum dal comma 37 dell'articolo unico della legge n. 308/2004: si è trattato di una norma eccezionale, avente efficacia limitata nel tempo, che configurava un vero e proprio "condono" di natura però esclusivamente penale, e limitata soltanto ai reati commessi in violazione delle norme sul paesaggio. Il citato comma 37, infatti, ha introdotto espressamente un'ipotesi di estinzione di qualsiasi illecito penale in materia paesaggistica - ivi compresa, per prima, la fattispecie di cui all'art. 181, D.Lgs. n. 42/2004 - per i lavori compiuti su beni paesistici entro e non oltre il 30 settembre 2004 senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, a patto, naturalmente, che intervenisse ex post l'accertamento di compatibilità - rispetto ai valori sottoposti a tutela - dei lavori effettivamente eseguiti, anche rispetto all'autorizzazione eventualmente rilasciata.

Come si può desumere dal testo letterale della norma de qua, che parla genericamente di "lavori compiuti su beni paesaggistici", senza indicare espressamente l'esclusione di alcuna tipologia edificatoria, e senza prevedere restrizione di sorta, deve concludersi come fosse astrattamente assoggettabile all'eccezionale disciplina in esame qualsiasi tipo di intervento realizzato in area a tutela paesistica, senza distinzione alcuna (18). Nel merito, dunque, il comma 37 in esame prevedeva due sole condizioni affinché gli interventi abusivamente realizzati fino alla data del 30 settembre 2004 potessero essere sottoposti al vaglio dell'autorità preposta a salvaguardia del vincolo, per una valutazione di compatibilità:

I) le tipologie edilizie realizzate dal trasgressore e i materiali utilizzati, anche se difformi rispetto a quanto indicato nell'eventuale nulla osta previamente ottenuto, dovevano rientrare fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, altrimenti, dovevano essere giudicati compatibili con il contesto paesaggistico in cui l'intervento era stato posto in essere;

II) il responsabile dell'abuso doveva aver provveduto a pagare, in via preventiva, una duplice sanzione pecuniaria: quella - diciamo così - ordinaria, prevista dall'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, maggiorata da un terzo alla metà; nonché un'ulteriore sanzione, determinata - nell'importo minimo di tremila euro e nel massimo di cinquantamila euro - dalla medesima amministrazione competente ad applicare la sanzione precedente (19).

Da ultimo, la disposizione di cui al successivo comma 39 della medesima norma accennava brevemente alla procedura necessaria perché i trasgressori potessero addivenire al conseguimento del "condono ambientale" di cui trattasi, prevedendo che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati all'intervento, dovesse presentare - entro il termine perentorio del 31 gennaio 2005 - la domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica all'autorità preposta alla gestione del vincolo, la quale avrebbe dovuto pronunciarsi sull'istanza, previo parere della soprintendenza.

**In definitiva, si è trattato di una scarna disciplina, avente effetti puramente penali e non anche di sanatoria amministrativa dell'opera abusiva, che - a quanto consta - ha trovato limitatissima applicazione pratica.**

### **La decisione della Cassazione penale**

Venendo, infine, al caso specifico, la Corte di Cassazione ha respinto completamente l'impugnazione proposta dal cittadino condannato in appello, facendo quantomai rigida applicazione delle norme di riferimento ed escludendo in toto sia l'operatività dell'ultima legge sul condono edilizio, sia la disciplina eccezionale sul c.d. condono ambientale.

Quanto alla prima ipotesi, benché il privato avesse presentato, nei termini, istanza di sanatoria edilizia speciale, con il contestuale versamento della relativa oblazione, la Suprema Corte ha ribadito il suo recente orientamento interpretativo, sostenendo che l'intervento edificatorio in questione, in quanto nuova costruzione vera e propria, non era tout court suscettibile di condono ex art. 32 del D.Lgs. n. 269/2003, perché nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico - come quella in questione - devono ritenersi sanabili esclusivamente gli interventi edilizi minori. Per quanto riguarda, invece, l'applicabilità del condono ambientale, ai sensi del comma 37 dell'articolo unico della predetta legge n. 308/2004, il Giudice di legittimità ha sottolineato come risulti

quantomai scarna la procedura normativamente prevista, in quanto non sono stati disciplinati i tempi di evasione delle pratiche, né l'iter procedimentale, né gli effetti della domanda, né - in specie - la possibilità di sospendere i processi in attesa della definizione delle procedure da parte della p.a. E poiché, nel caso in esame, il procedimento amministrativo non era stato ancora completato dall'amministrazione competente, e la valutazione di compatibilità paesaggistica ex post non era stata ancora effettuata dall'Autorità preposta a tutela del vincolo, la Cassazione ha ritenuto senz'altro di decidere allo stato degli atti, come se l'istanza di condono ambientale non fosse stata neppure presentata dal privato, con il contestuale versamento delle previste sanzioni pecuniarie.

A stretto rigore, la pronuncia della Suprema Corte penale, pur motivata in maniera scarna, risulta logica ed ineccepibile, anche se - certo - qualche perplessità appare scontata, soprattutto con riguardo alla portata concreta di strumenti normativi come i "condoni", che troppo spesso vengono introdotti con un battage mediatico assolutamente sproporzionato, e sono poi, invece, destinati ad un'operatività pratica tutta da dimostrare.

- 
- (1) Si tratta della sentenza della Cass. pen., sez. III, 28 aprile 2010, n. 16471 .
- (2) Così, fra le più recenti, la decisione T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 15 gennaio 2010, n. 153 , in Foro amm. TAR, 2010, 245.
- (3) Cfr. Cass. pen., sez. III, 3 luglio 2007, n. 37318, in CED Cass. pen., 2007.
- (4) Si tratta di un istituto di origine pretoria, che ammette la possibilità di legittimare a posteriori ogni intervento abusivo che risulti conforme alla disciplina urbanistica, al (solo) momento della richiesta di sanatoria, a prescindere dalla sua conformità o meno all'epoca della realizzazione. Sul punto, tuttavia, la dottrina è divisa e la giurisprudenza - anche del Consiglio di Stato - è altalenante. Cfr., da ultimo, L. Ricci, Accertamento di conformità e regolarizzazione edilizia successiva atipica (c.d. "sanatoria giurisprudenziale"), in Riv. giur. edil., 2009, 737.
- (5) In tal senso, per esempio, la sentenza Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2004, n. 1815, in Riv. giur. edil., 2004, I, 1110, secondo la quale "La c.d. sanatoria di origine giurisprudenziale non fa venir meno il reato urbanistico, la cui estinzione consegue unicamente al riscontro della c.d. doppia conformità dell'intervento (valutato nella sua interezza, una volta che sia ultimato) alla normativa urbanistica vigente sia al momento del rilascio sia al momento della realizzazione dell'opera, ai sensi degli artt. 13 e 22, legge 28 febbraio 1985, n. 47, e oggi dell' art. 36, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, c.d. testo unico dell'edilizia".

- (6) Così V. Italia, Rilievi critici sul nuovo condono edilizio, in M. Carlin, M. Bassani, V. Italia, S. Raimondi, G. Ruggeri, *Il nuovo condono edilizio*, Milano, 2004, 17.
- (7) In tal senso la motivazione della decisione T.A.R. Liguria, sez. I, 27 maggio 1999, n. 230, in Riv. giur. edil., 1999, I, 1121. Ma sulla stessa falsariga si erano già espresse, in precedenza, anche le pronunce T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 10 settembre 1987, n. 500, in TAR, 1987, I, 3856; T.A.R. Lazio, sez. II, 21 dicembre 1994, n. 1557, in Riv. giur. amb., 1995, 879; T.A.R. Lazio, sez. II, 17 marzo 1995, n. 464, in TAR, 1995, I, 1526, e T.A.R. Lazio, sez. II, 22 marzo 1995, n. 525, ivi, 1995, I, 1529; T.A.R. Campania, Salerno, 2 marzo 1995, n. 169, in Foro amm., 1995, 2807; T.A.R. Veneto, 5 maggio 1997, n. 880, in TAR, 1997, I, 2461.
- (8) Già col parere reso dalla Commissione speciale, adunanza del 9 maggio 1977, n. 5 - integralmente riportato, da ultimo, in calce a V. Giuffrè, L'autorizzazione paesaggistica negata in sanatoria, in Corr. giur., 1993, 1121 - il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'ammissibilità dell'autorizzazione paesistica postuma, aveva precisato che, qualora non sussistesse alcun danno per i valori paesaggistici tutelati, non occorre il rilascio di alcuna autorizzazione in sanatoria, ma non aveva certo sostenuto che essa sarebbe stata inammissibile e/o illegittima.
- (9) Si fa riferimento alla sentenza Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 1981, n. 547, in Foro amm., 1981, I, 2003, che aveva precisato: "È ammessa la sanatoria dell'intervento tardivo di un organo amministrativo nell'ambito di un procedimento (o di un sub-procedimento), purché vengano assicurate le garanzie e le finalità cui tendeva l'atto presupposto (nella specie: rilascio tardivo del nulla osta da parte della soprintendenza, rispetto alla licenza edilizia)".
- (10) In questi termini, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5373, in Riv. giur. edil., 2001, I, 67; Cons. Stato, sez. VI, 31 ottobre 2000, n. 5851, in Giur. it., 2001, 1052 e Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2000, n. 6130, in Riv. giur. amb., 2001, 468.
- 11) Così esplicitamente Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2003, n. 2653, in Riv. giur. edil., 2003, I, 1658, ma cfr. anche le pronunce T.A.R. Lazio, Latina, 29 luglio 2003, n. 676, in Foro amm. TAR, 2003, 2304; Cons. Stato, sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1590, in Foro amm. CdS, 2003, 1105; T.A.R. Lazio, sez. II, 20 aprile 2002, n. 3370, in App. urb. edil., 2002, 467; Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2001, n. 912, in Riv. giur. amb., 2001, 810.
- (12) In termini, V. Giuffrè, L'autorizzazione paesaggistica negata in sanatoria, cit., 1122. Ma sulla stessa falsariga, si veda anche il chiaro intervento di A. Azzena, Sanatoria paesistica e sanzioni, a rigor di logica, in Riv. giur. urb., 1996, 111, e, da ultimo, R. Damonte, Il "punto" del Consiglio di stato su autorizzazione paesistica in sanatoria e sanzione pecuniaria ex art. 15 legge 1497/39, in Urb. e app., 2000, 1315.

(13) Per una disamina delle problematiche interpretative sul punto, sia consentito rinviare a D. Chinello, Autorizzazione paesaggistica a sanatoria e regime transitorio del D.Lgs. n. 42/2004, sulla Rivista giuridica telematica [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 9/2004.

(14) Cfr. D. Chinello, Il nuovo "condono ambientale" nella legge n. 308/2004, in questa Rivista, 2005, 138.

(15) Si rinvia, sul punto, a D. Chinello, Ultime modifiche al "Codice Urbani" in tema di beni paesaggistici (commento al D.Lgs. n. 157/2006), in questa Rivista, 2006, 506.

(16) Si vedano, fra le molteplici decisioni in tal senso, Cass. pen., sez. IV, 12 gennaio 2005, n. 12577, in Cass. pen., 2006, 2584; Cass. pen., sez. III, 9 luglio 2004, n. 38694, in Giur. it., 2005, 104. Più possibilista, per certi versi, risulta invece l'orientamento interpretativo desumibile da alcune pronunce dei Giudici amministrativi, le quali non hanno limitato l'applicabilità del condono solo agli interventi edilizi minori, estendendolo anche alle nuove costruzioni, purché a determinate condizioni: "Ai sensi dell' art. 32 comma 27 D.L. n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003 , il condono delle opere realizzate su aree vincolate è ammissibile solo in due ipotesi, previste disgiuntamente, costituite a) dalla realizzazione delle opere abusive prima dell'imposizione dei vincoli (e in questo caso trattasi della mera riproposizione di una caratteristica propria della disciplina posta dalle due precedenti leggi sul condono con riferimento ai vincoli di inedificabilità assoluta di cui all' art. 33 comma 1, legge n. 47 del 1985; b) dal fatto che le opere oggetto di sanatoria, benché non assentite o difformi dal titolo abilitativo, risultino comunque conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici". Così, per esempio, la decisione T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 15 febbraio 2010, n. 940 , in Foro amm. TAR, 2010, 601).

(17) Così la chiara motivazione della sentenza Cass. civ., sez. III, 12 gennaio 2007, n. 6431, in Riv. pen., 2007, 887.

(18) In termini, G. Barbirotti, Prime riflessioni sul cd. "condono ambientale" contenuto nel ddl n. 1798/04 con uno sguardo alla sanatoria edilizia in aree vincolate prevista dal D.L. n. 269/03 e sua conv. in legge n. 326/03 , nella rivista giuridica telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 12/2004, il quale ha evidenziato che il c.d. condono ambientale di cui al comma 37 in esame "...riguarda un condono, per così dire, "storico" di lavori compiuti su beni paesaggistici entro il 30 settembre 2004 e questo senza alcuna previsione limitativa quanto a tipologie, volumi e superfici". In senso contrario, L. Ramacci, Trasformato in delitto il reato paesaggistico, in Guida dir., n. 4/2005, 58, il quale ha inteso leggere la norma in questione alla luce della coeva legge sul condono edilizio e delle limitazioni - ivi contenute - alla sanabilità di tante opere in zona paesistica, così sostenendo che anche il comma 37 di cui ora si discute sarebbe stato applicabile ai soli interventi sull'esistente e non alle ipotesi in cui fossero state

realizzate nuove volumetrie. In realtà, una simile restrizione non risulta desumibile da alcun riferimento concreto del testo normativo in esame, né pare applicabile sic et simpliciter una sorta di interpretazione sistematica della legge n. 308/2004 mediante il rinvio alle disposizioni sul condono edilizio contenute in una legge diversa, che ha - per di più - finalità differenti, come lo stesso Autore citato dà atto.

(19) La norma, sul punto, non diceva nulla di più, mentre sarebbe stato senz'altro utile e opportuno che il legislatore avesse fornito alcune ulteriori indicazioni per la corretta determinazione degli importi sanzionatori. Così F. Gualandi, L'autorizzazione paesaggistica in sanatoria tra "condono ambientale" ( legge n. 308/2004) e la disciplina del nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio ( art. 146, comma 10, lett. c) del D.Lgs. n. 42/2004), nella rivista giuridica telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 1/2005.

### **3- I REATI NEL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO**

#### **Vergine Alberta Leonarda**

La delusione del penalista

Oggetto di feroci polemiche (1) già durante il complesso iter parlamentare (2) che ha portato alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (3) e di un battage pubblicitario inusuale, anche sulla stampa non specialistica (4) , dal 1° maggio 2004 è entrato in vigore il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il penalista che deve sommariamente commentarlo nella sua parte sanzionatoria, almeno questo penalista, non riesce a reprimere quell'ormai consueto senso di delusione ed insoddisfazione (5) che lo coglie quasi ogni volta che è chiamato a valutare qualche normativa in senso lato ambientale, soprattutto se, come questa, preceduta da annunci di rivoluzioni (nel bene e nel male) a dir poco copernicane (6) , che si assume siano state introdotte nella disciplina dei beni protetti e, nelle modalità di tutela degli stessi, adottate.

La normativa ad oggi operativa, per altro solo dal 1999 (7) , proprio in quanto rappresentata da un Testo Unico, si proponeva come null'altro che «la riunione e il coordinamento di tutte le disposizioni vigenti in materia di beni culturali e ambientali» e per quel che concerneva l'impianto sanzionatorio, «tenuto conto dei limiti imposti dalla legge delega, il quadro complessivo non risulta[va] mutato per quanto [atteneva] la individuazione degli illeciti e l'entità e la specie delle sanzioni applicabili» (8) . Il «nuovo» codice, invece, proprio per non essere un Testo Unico, e considerata anche la genericità (decisamente eccessiva, almeno per il penalista) (9) del contenuto dell' art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 contenente la delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore, ben poteva innovare e rinnovare, migliorare e far proprie, se non tutte, almeno alcune delle molte critiche (costruttive) che la

dottrina di settore da tempo aveva avanzato con riferimento alle antiche norme sanzionatorie vigenti (10) . Invece, come meglio vedremo in seguito, nulla di veramente innovativo si è proposto anche, si è detto (11) , a causa del silenzio della legge delega sul punto specifico «sanzioni penali». Quanto alle ragioni di detto silenzio della legge delega, cattivi pensieri affollano la mente di chi scrive, ma non è questa la sede per darne conto (12) .

Qualche modifica, comunque, si riscontra

La prima che segnaliamo - non per la sua particolare rilevanza, ma solo per la sua evidenza - potrebbe essere definita «topografica»: le «Sanzioni» anziché essere collocate, come avveniva per il Testo Unico, a conclusione dei singoli titoli - relativi l'uno ai «Beni culturali» e l'altro ai «Beni paesaggistici e ambientali» - sono state collocate, tutte, nella Parte IV del Codice ove, al Titolo I, stanno le sanzioni amministrative (al Capo I quelle relative ai beni culturali - artt. da 160 a 166 - e al Capo II quelle relative ai beni paesaggistici - artt. 167 e 168), ed al Titolo II stanno le sanzioni penali (al Capo I quelle relative ai beni culturali - artt. da 169 a 180 - ed al Capo II quelle relative ai beni paesaggistici - art. 181). Ci si chiede se il testo ne abbia effettivamente guadagnato in chiarezza e facilità di consultazione.

Ben più importante la diversità, non certo solo lessicale, nella scelta dell' oggetto di tutela. Nel T.U. era duplice: per il Titolo I «i beni culturali che compongono il patrimonio storico e artistico nazionale» (13) , per il Titolo II, nonostante la rubrica «Beni paesaggistici ed ambientali», «i beni ambientali » (14) (e precisamente i beni e le aree indicate in particolari norme dello stesso T.U.). Nel Codice, il nuovo ed «unico» oggetto della tutela è il «Patrimonio culturale» (art. 2) che, ai sensi del comma 1, è «costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici». Per i primi commentatori l'innovazione sarebbe da valutarsi positivamente anche perché «se il «patrimonio culturale» è il genus unificatore delle due categorie di beni ... allora anche la funzione di tutela dei beni culturali - attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato - comprende sia i beni culturali tradizionalmente (e restrittivamente) intesi, sia i beni paesaggistici». In altri termini, oggi, grazie a questa nuova previsione possiamo «ritenere attribuita alla potestà legislativa dello Stato anche la tutela dei beni paesaggistici» (15) .

Spetta poi al comma 2 dell'art. 2 specificare che sono beni culturali «le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11 presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà»; al comma 3 specificare che sono beni paesaggistici «gli immobili e le aree indicati all'art. 134, costituenti espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge» e all'art. 131

definire il concetto di paesaggio, asserendo che, solo ai fini del Codice dei beni culturali e paesaggistici, «per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni». Non si accenna più ai «beni ambientali» come definiti dall'abrogato (16) art. 148, lett. b), del D.Lgs. n. 112/1998 (17), con ciò contribuendo, sia pure in minima parte, a tenere distinto l'ambiente (in senso stretto) dal paesaggio e, quel che più conta, a tenere distinte anche le loro tutele (18).

Ma in quale misura il mutato «oggetto» di tutela influisce sulla tutela (penale) allo stesso apprestata?

In nessuna, in pratica. Infatti, se è pur vero che il Codice ha nel patrimonio culturale il suo unico oggetto di tutela, è altrettanto vero che lo stesso risulta costituito, come s'è detto, dai beni culturali e dai beni paesaggistici, che alla tutela degli uni è dedicata la Parte seconda del Codice e a quella degli altri la Parte terza, e che le sanzioni per le inosservanze di quanto disposto nelle due parti sono, sia pure collocate tutte nella Parte Quarta, suddivise a seconda che concernano i beni culturali, piuttosto che i beni paesaggistici

Cambiamenti marginali

Tuttavia, poiché, come sostenuto nella Relazione, «la nuova delega del 2002 si caratterizza per la maggior ampiezza e per la finalizzazione non già a un mero intervento di riordino, ma al riassetto e ... alla codificazione delle disposizioni legislative in materia», legittimamente lo studioso di settore, ma anche il semplice cittadino che con molte di queste norme deve quotidianamente confrontarsi, avrebbe potuto aspettarsi qualche significativa correzione di rotta. Ed invece, come si è già anticipato, è mutato talmente poco ed in maniera così marginale che possiamo permetterci, nonostante le ridotte dimensioni di questo contributo, di elencare puntualmente tutte le differenze tra il vecchio ed il nuovo regime sanzionatorio penale (19) (e il discorso non sarebbe molto diverso con riferimento a quello amministrativo).

Leggendo con attenzione pignola le fattispecie, si riscontra che, in pratica, l'unica novità degna di rilievo, ma obbligata, è rappresentata dal «ricalcolo» delle pene pecuniarie in euro.

Le ipotesi contravvenzionali precedentemente previste sono ancora le stesse; il regime sanzionatorio è - come del resto era - quasi (20) sempre quello della pena congiunta detentiva e pecuniaria che preclude l'obblazionabilità dei reati; con il che, se si evita che il pagamento di una somma di denaro pari alla metà del massimo dell'ammenda consenta l'estinzione del reato contestato (costituito da un fatto considerato dal giudice «non grave», altrimenti non sarebbe applicabile l'art. 162 bis c. p.), al contempo non si consente che, si ribadisce per fatti non gravi, si pervenga alla

eliminazione, in tempi molto brevi, delle conseguenze dannose o pericolose degli stessi (21) ; ben spesso non si tratta di reati propri (22) ed infine, trattandosi di contravvenzioni, l'elemento soggettivo può essere, indifferentemente, il dolo o la colpa (23) . Anche se, con riferimento a particolari fattispecie, si potrebbe ragionevolmente affermare la natura esclusivamente dolosa della condotta. Si ponga mente all'art. 175 che alla lett. a) punisce «chiunque esegue ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose indicate all'art. 10 senza concessione, ovvero non osserva le prescrizioni date dall'amministrazione». Come si è già fatto notare con riferimento alla identica condotta di cui al previgente art. 124 del T.U., «entrambi i reati, di mera condotta, sono di pericolo presunto ed eventualmente permanenti, sorretti dall'elemento soggettivo esclusivamente doloso essendo il dolo insito nelle azioni, l'una finalizzata alla ricerca, l'altra dallo scopo del rinvenimento» (24) .

Qualche annotazione in più meritano due fattispecie che dimostrano, come se ce ne fosse stato ancora bisogno, quanto riesca ad essere approssimativo il nostro legislatore qualora impegnato a redigere norme incriminatrici (25) e così poco attento anche quando non scrive ex novo le norme, ma si limita a copiarle. E questa riprovevole approssimazione, calata in un contesto di fattispecie penali, si trasfigura in violazioni dei principi costituzionali di precisione, determinatezza e tipicità, ma prima ancora delle «regole dell'arte» della tecnica legislativa che, con icastica espressione, già anni or sono era stata definita «un artigianato da valorizzare» (26) .

Primo esempio: l'art. 180 «Inosservanza dei provvedimenti amministrativi»: letteralmente una «fotocopia» della previgente norma, non essendo stato neppure necessario l'adeguamento in euro della pena pecuniaria, in quanto individuata mediante un rinvio quoad poenam all'art. 650 c. p. Peccato, tuttavia, che nessuno dei redattori abbia fatto caso al riferimento, interno alla norma riprodotta, a «un ordine impartito dall'autorità preposta alla tutela dei beni culturali in conformità del presente Titolo». Il «presente titolo», infatti, nel Codice, è il Titolo II (Sanzioni penali) della Parte Quarta (Sanzioni), e che senso può avere un simile rinvio? Nessuno, ovviamente, perché il rinvio «copiato» è quello contenuto, correttamente, nel previgente art. 129 del D. Lgs. n. 490/1999, al «suo» Titolo I (Beni culturali). Qui, il riferimento avrebbe dovuto essere alla «Parte Seconda del presente Codice». Ma se si copia senza ragionare, è facile incorrere in quanto meno imbarazzanti errori. Ancora più grave l'imbarazzo che dovrebbero provare i redattori del Codice dei beni culturali e del paesaggio, qualora rileggersero, probabilmente per la prima volta, il testo dell'art. 181, unica norma penale che, solitaria, presidia il paesaggio e che contiene ancora una volta, e sinceramente non sappiamo farcene una ragione (27) , un rinvio quoad poenam ad altra norma, altrove allocata. Peccato che la norma alla quale si rinvia ( art. 20, legge n. 47/1985) sia stata espressamente abrogata nel lontano 2001. Che aggiungere? Niente, va da sé, infatti, che le conseguenze del marchiano errore sono,

concretamente, nulle (l' art. 20, legge n. 47/1985 è confluito, testualmente, nell'art. 44, D. Lgs. 380/2001), ma a livello di immagine riteniamo che il danno sia notevole.

E soffermiamoci ancora su questa norma. Era opinione comune che la disposizione che ha «ispirato» l'art. 163 del T.U., oggi «fotocopiato» dall'art. 181 del Codice, fosse viziata da palese indeterminatezza (28), e si è sostenuto - personalmente saremmo meno ottimisti nel giudizio - come «l'introduzione del Testo Unico abbia eliminato l'evidente indeterminatezza del precetto rinvenibile nell' art. 1 sexies della legge n. 431/1985, esplicitando le condotte punibili e indicando espressamente che le stesse coincidono non solo con l'esecuzione di interventi su aree protette in essenza della preventiva autorizzazione, ma anche nell'esecuzione di interventi in difformità dall'autorizzazione rilasciata» (29). Tuttavia, non facendosi alcuna distinzione tra difformità parziale e difformità totale, ogni difformità poteva (e può) integrare il reato ed essendo, lo stesso, un reato di pericolo, non poteva (e non può) non destare stupore che per esso siano previste tariffe penali ben più afflittive di quelle previste per il reato di «Distruzione o deturpamento di bellezze naturali» di cui all'art. 734 c. p. che, al contrario, è reato di danno (30). L'irrazionalità del sistema, «riconosciuta anche dalla Relazione Ministeriale» (31) al T.U., tuttavia, non ha molto preoccupato il legislatore della riforma che, proponendo immutato il testo della disposizione, lascia immutati anche i dubbi e le perplessità. Soprattutto quelli relativi ai criteri di valutazione della rilevanza della condotta, in altri termini al quid minimum di offensività del bene protetto che il fatto deve possedere per integrare il reato. Non possiamo dimenticare che, nel silenzio della legge, è stata la giurisprudenza di legittimità ad elaborare rigorosi criteri utili (32) che, però, non sempre sono stati condivisi dalla giurisprudenza di merito; essa, infatti, spesso ha deciso in modo contraddittorio. Questa era l'occasione buona per correggere il difetto, ma ancora una volta è stata un'occasione perduta. Ancora più grave aver perso l'occasione per evitare che, come fino ad oggi è successo ed ancora succederà, considerata la «fotocopiatura» della norma previgente ad opera dell'attuale, a fronte di una sentenza della Corte Costituzionale nella quale si affermava - considerato il rinvio generico alle sanzioni dell' art. 20 legge n. 47/1985 che sono diverse a seconda che si ritenga doversi riferire a quelle della lett. a) oppure b) oppure c) - che «l'individuazione delle sanzioni da applicarsi è operata, secondo un indirizzo giurisprudenziale ormai prevalente, conseguente alla sentenza di questa Corte n. 122 del 1993, mediante il rinvio e la progressiva estensione dell'intero regime sanzionatorio previsto dall' art. 20, legge n. 47/1985, commisurando la quantificazione della pena a seconda del tipo di intervento o di attività realizzata in contrasto con i vincoli, ovvero con inosservanza delle prescrizioni o del contenuto della autorizzazione, alle lett. a), b), c) dell'art. 20» (33), la Suprema Corte continui a ritenere applicabili soltanto le sanzioni di cui alla lett. c) (34). Si è sostenuto che il problema poteva considerarsi risolto con la modifica

apportata all'art. 135 c.p. dalla legge n. 402/1993 che ha permesso di rendere sospendibili anche pene pecuniarie ingenti quali quelle di cui alla lett. c) citata. Ci sembra, tuttavia, riduttivo concepire il problema nei soli limiti di applicabilità o meno di un beneficio. Il problema di fondo rimane in tutta la sua gravità: il legislatore avrebbe potuto (rectius: dovuto) riscrivere la norma in modo da non mantenere i «vecchi» dubbi interpretativi. Con la redazione del Codice gli è stata offerta una ulteriore occasione per eliminare ogni incertezza e offrire uno strumento chiaro ed univoco per chi è chiamato a rispettare la norma e per chi è chiamato a farla rispettare, ed ancora una volta il legislatore, distratto e superficiale, non ne ha approfittato.

### **Le fattispecie delittuose**

Anche in questo caso nulla di nuovo sotto il sole: ancora previsti come delitti comportamenti di inosservanze formali che non comprendiamo come ragionevolmente possano essere puniti con sanzioni decisamente gravi, quantificate ai limiti della loro sospendibilità, poiché le pene previste, detentiva e pecuniaria, debbono essere irrogate congiuntamente (35). Taluni delitti sono caratterizzati dal dolo specifico (36), altri da quello generico, per nessuno è prevista la punibilità per colpa (37) e questa scelta - che non rappresenta una novità, era così anche nella normativa previgente - è, invero piuttosto curiosa. Prevedere condotte formali come delitti e poi non prevederne la punibilità se sorrette dalla semplice colpa, ci pare scelta sanzionatoriamente «suicida». Ancora una volta, ci sembra che il legislatore abbia scelto la strada di una normativa più simbolica che efficace, confidando, o facendo credere di confidare, nel fatto che prevedere un comportamento come delitto basti a dissuadere il cittadino dal realizzarlo, affidandosi evidentemente a quello che, con felicissima espressione, è stato definito «una sorta di esorcismo legislativo» (38). Essendo le fattispecie praticamente identiche alle previgenti, si sono mantenuti immutati i non pochi (alcuni comuni anche alle fattispecie contravvenzionali) problemi a suo tempo tempestivamente segnalati dalla dottrina di settore (39) e attinenti, per esemplificare, alla loro natura di reati permanenti, piuttosto che istantanei o istantanei ad effetti permanenti; alla vexata quaestio dell'individuazione della parte processuale (imputato o pubblico ministero) sulla quale deve incombere l'onere della prova del legittimo possesso del bene culturale che funge da limite per la punibilità del delitto di «Impossessamento illecito di beni culturali appartenenti allo Stato» (40); ai rapporti tra i reati disciplinati dal Codice de quo e gli artt. 635 e 733 e 734 c.p.; ai rapporti tra l'obbligatorio ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi di cui all'art. 181, comma 1 e la discrezionale subordinabilità della sospensione condizionale della pena all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato mediante la rimessione in pristino dello stato dei luoghi ex art. 165 c.p.; all'ammissibilità del sindacato del giudice penale sulla legittimità di quell'atto amministrativo che, quando assente, rende illecite condotte altrimenti consentite (41); al difficile coordinamento

tra le norme penali a tutela dei beni culturali e paesaggistici e quelle contenute nella disciplina urbanistica; al complesso intreccio tra le disposizioni a tutela del paesaggio e le prescrizioni di massima e di polizia forestale (42).

### Conclusioni

Il penalista, di fronte a tanta mancanza di fantasia (il giudizio è espresso limitatamente ai reati previsti nel Codice e al loro regime sanzionatorio) da parte del legislatore della riforma, non può che ribadire la propria insoddisfazione. Sembra che tra legislatore e studiosi del settore (penalistico) manchi ogni comunicazione; sembra che gli uffici preposti alla stesura dei testi normativi non possiedano nelle loro biblioteche i volumi della dottrina, le riviste di settore e le raccolte di giurisprudenza nelle quali, nel corso degli anni, si è ampiamente dato conto dei difetti (spesso talmente gravi da neutralizzare completamente l'efficacia-efficienza stessa dell'apparato sanzionatorio) delle previgenti disposizioni e si sono suggeriti rimedi di non difficile realizzazione per migliorare il complesso sistema di tutela.

**Sembra che gli addetti alla «rivisitazione» dei testi non abbiano avuto a loro disposizione le statistiche giudiziarie che dimostrano, ben oltre ogni ragionevole dubbio, l'inefficacia-inefficienza del sistema repressivo dei comportamenti lesivi dei beni culturali e paesaggistici. Sembra che non siano nel loro patrimonio culturale principi, ormai unanimemente condivisi nella scienza giuridica europea, quale quello della pena detentiva quale «forma estrema della risposta statale, ultima ratio della politica sociale» che, di conseguenza, impone l'elaborazione di un nuovo sistema sanzionatorio nel quale dovrebbero essere previsti anche strumenti diversi dalle consuete sanzioni detentive e pecuniarie quali «il non luogo a procedere subordinato all'infrazione di sanzioni non penali, l'ampliamento delle ipotesi di sospensione condizionale della pronuncia di condanna o dell'esecuzione della pena, ... sanzioni ad hoc nei confronti delle persone giuridiche ... il risarcimento del danno e ulteriori forme di indennizzo» (43).**

Sembra, in altri termini, che nessuno tra quanti affrontano il terribilmente difficile compito di redigere norme penali, abbia compreso quanto da tempo autorevolissima dottrina va affermando e cioè che, poiché «il bene scarso nell'economia della giustizia penale è rappresentato dalle sanzioni (dalle risorse umane e materiali per implementarle e dotarle di impatto ed effettività) e non già dai precetti (di per sé moltiplicabili ad libitum), per una riforma realistica occorre muovere dalle prime (le sanzioni) e non dai secondi (i precetti)» (44).

Ma forse ciò lo doveva capire, prima degli altri, il legislatore delegante che, al contrario, con le sue «essenziali» indicazioni, è riuscito nel non facile compito di non riformare, in pratica, né i precetti né le sanzioni.

---

(1) Per tutti si legga il comunicato del WWF in [www.encanta.it/assoc](http://www.encanta.it/assoc), laddove, tra l'altro, si afferma, con riferimento in particolare alla tutela del paesaggio, che «il nuovo Codice dei beni culturali e paesaggistici ... non "aggiorna" le norme a tutela del paesaggio, come dichiarato dal Ministro Urbani, bensì le elimina». Anche Ferretti, Il codice dei beni culturali, in [www.lexambiente.com](http://www.lexambiente.com), maggio 2004, allude al fatto che «il provvedimento è stato accompagnato, prima ancora di venire ad esistenza per l'ordinamento giuridico, da polemiche di carattere allarmistico che hanno provocato disagio e malumore tra i cittadini» e sottolinea come non sempre le informazioni fornite corrispondessero al vero e, con riferimento ai beni culturali, ricorda come avessero fatto pensare «erroneamente, addirittura a vendite incontrollate di monumenti storici nazionali o ad una dismissione generale del patrimonio pubblico culturale».

(2) Anche a causa della necessità di adeguare la normativa al cambiamento del quadro istituzionale di riferimento mutato con le modifiche del titolo V della Costituzione.

(3) G.U. 24 febbraio 2004, n. 45, s.o. n. 28/L.

(4) Vedi, ad esempio, il quotidiano Il sole 24 ore di sabato 1° maggio che offriva, a richiesta del lettore, unitamente al supplemento «Domenica», «il fascicolo con il testo integrale del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio proposto dal Ministro Giuliano Urbani. La pubblicazione, edita dal Sole 24 ore in collaborazione con il Ministero dei beni e le attività culturali, è uno strumento prezioso per chi voglia affrontare con cognizione di causa un tema attualissimo che suscita vivaci discussioni» (così il comunicato sul supplemento Domenica de Il sole 24 ore del 24 aprile 2004, p. 1).

(5) Da anni sottolineiamo questa nostra, non solo personale, sgradevole sensazione, v. Vergine, La delusione del penalista ambientale, in *Impresa Ambiente*, 1996, 70 ss; Vergine, Valutazioni in tema di tutela dell'ambiente nel diritto penale, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996, 1193; Vergine, Inquinamento delle acque, in *Dig./Pen.*, IV, Aggiornamento, Torino, 2000, 421, in specie 438; Vergine, L'Italia ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, in *Di. pubbl. comp. ed europ.*, 2001, 413; Vergine, A proposito dell' art. 53 bis

del D.Lgs. n. 22/1997, in Riv. trim. dir. pen. ec, 2001, 1023; Vergine, Valutazioni critiche sulle più recenti proposte normative in tema di ambiente, ivi, 2003, 871.

(6) L'espressione è stata utilizzata dal Ministro Giuliano Urbani nella presentazione del testo definito del Codice, v. la in [www.palazzochigi.it/GovernoInforma/](http://www.palazzochigi.it/GovernoInforma/).

(7) Cfr. D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, in suppl. ord. n. 302 della G. U. del 27 dicembre 1999.

(8) Così Ramacci, Manuale di diritto penale dell'ambiente, Padova, 2003, p. 160.

(9) Contrari alla possibilità di includere tra le fonti del diritto penale i decreti legislativi, considerato anche che la «prassi appare lontanissima dagli standard di rigore, analicità e chiarezza auspicati dalla dottrina quali condizioni per la legittimità della delega», Marinucci Dolcini, Manuale di diritto penale. Parte generale, Milano, 2004, 30.

(10) Con riferimento al T.U. si è ancora di recente sottolineato come «permangono dunque le critiche che la dottrina italiana da tempo ha rivolto a tale sistema, ponendo in evidenza l'inadeguato rilievo attribuito al patrimonio storico-artistico quale oggetto di tutela e l'utilizzo di tecniche sanzionatorie (in particolare le fattispecie di pericolo astratto) rivolte alla tutela del sistema amministrativo, piuttosto che direttamente del bene culturale» così Demuro, Tecniche sanzionatorie di tutela del patrimonio storico-artistico nei sistemi stranieri: il modello spagnolo e quello tedesco, RIDPP, 2001, 543.

(11) Forlenza, Le sanzioni penali. Le pene pecuniarie si adeguano alla moneta unica, in Guida al diritto, Dossier mensile aprile 2004, Il codice dei beni culturali e paesaggistici, 141.

(12) Certo è che, comunque, ci troviamo ad invidiare i colleghi spagnoli che possono riferirsi ad una Costituzione che dal 1978, unica nel panorama europeo, prevede addirittura un obbligo costituzionale di tutela penale del patrimonio artistico e culturale (come del resto è prevista la tutela penale dell'ambiente, tuttavia in «condominio» con quella amministrativa; sul punto v. Vergine, Ambiente nel diritto penale (tutela dell'), in Dig./pen., Torino, vol. IX, 1993, p. 13 dell'estratto, mentre per i beni artistici l'opzione è esclusivamente penalistica), adempiuto mediante la legge fondamentale in tema di tutela dei beni culturali del 1985 e dalle recenti norme del Codice penale del 1995. Sul punto, amplius, si rinvia all'interessantissimo lavoro di Demuro, Tecniche sanzionatorie di tutela del patrimonio storico-artistico, cit., 508 ss.

(13) Titolo I Beni culturali, Capo I Oggetto della tutela, Sezione I Tipologia dei beni, art. 1 Oggetto della disciplina.

(14) Art. 138: a) i beni e le aree indicati nell'art. 139 individuati a norma degli articoli da 140 a 145, b) i beni e le aree indicati all'art. 146.

(15) Così Firenze, Nasce la nozione di patrimonio culturale. Un'unica categoria per aumentare la tutela, in Guida al diritto, Dossier mensile aprile 2004, Il codice dei beni culturali e paesaggistici, 78 ss.

(16) Ex art. 184 del D.Lgs. n. 42/2004.

(17) D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 », G. U. 21 aprile 1998, n. 92, s. o.

(18) Su «Il binomio beni culturali-ambientali», v. Crosetti, La tutela ambientale dei beni culturali, Padova, 2001, 45 ss.

(19) Salvo nostri errori ci sembra poter segnalare solo lievissime differenze di forma nell'art. 169, rispetto al previgente art. 118, determinate dal diverso contenuto dei quasi corrispondenti articoli di riferimento (v. art. 10 del Codice, rispetto ai 2 e 6 del T.U.); nell'art. 171 ove al comma 1 si è aggiunto l'aggettivo «culturali» al sostantivo «beni» e si fa riferimento «ai soggetti di cui all'art. 10, comma 1», invece che agli «enti di cui all'art. 5» come nell'art. 119 T.U. e al comma 2 si è sostituito il termine «trasporto» con «spostamento»; al comma 2 dell'art. 172 si fa riferimento alla «inosservanza delle misure cautelari» mentre al previgente comma 2 dell'art. 121 si alludeva «ai provvedimenti cautelari»; al comma 1 dell'art. 174 ove si allude a «cose di interesse ... etnoantropologico», mentre al comma 1 dell'art. 123 T.U. si alludeva a «cose di interesse ... demo-etno-antropologico»; nell'art. 175, lett. a) e b), si allude sempre a «cose», mentre nel corrispondente art. 124 T.U. si alludeva a «beni».

(20) Fanno eccezione - e già la facevano nelle corrispondenti norme del T.U. - il comma 2 dell'art. 172 che punisce l'inosservanza delle misure cautelari contenute nell'atto di cui all'art. 46, comma 4, con le sanzioni di cui all'art. 180 che a sua volta (ulteriore eccezione) punisce, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque non ottempera ad un ordine impartito dall'autorità preposta alla tutela dei beni culturali, con le pene di cui all'art. 650 c. p. che sono l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a euro 206,5.

(21) Questione non certo nuova: rendere non obblazionabili determinate contravvenzioni prevedendo le pene congiunte, se da un lato consente di poter affermare che non si è provveduto a «depenalizzarle» di fatto, dall'altro priva l'ordinamento della possibilità di ottenere il ripristino della situazione legale a tutte spese del (presunto) contravventore come invece, e con molto successo, avviene orma

da 10 anni nel campo delle contravvenzioni alle leggi sulla salute e sicurezza dei lavoratori ove il pagamento di una somma di denaro (per di più inferiore a quella di cui all'art. 162 bis c. p.) unito all'esatto adempimento delle prescrizioni dettate dall'organo di vigilanza per riportare a legalità la situazione, consente l'estinzione del reato ex artt. 19 e segg. D.Lgs. n. 758/1994. Bisogna, tuttavia, considerare che vista la tipologia delle condotte punite, non sempre sarebbe agevole individuare le modalità con le quali eliminare le conseguenze dannose o pericolose del reato. Molte ipotesi di reato, infatti, «fanno riferimento alle condotte logicamente idonee a compromettere l'integrità del patrimonio culturale se realizzate "senza autorizzazione" preventiva dell'Autorità competente alla politica del bene culturale: condizione obiettiva di punibilità» [Masi, *La tutela penale dei beni culturali*, in (a cura di) Amelio Fortuna, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 271] e sono riconducibili al modello di reato di pericolo astratto [Ramacci, *Manuale*, cit., p. 163].

(22) Come del resto già nel T.U., infatti e significativamente, nelle disposizioni si utilizza il pronome indefinito «chiunque» consentendo così che destinatari del precetto siano (ad esempio con riferimento alla condotta di cui all'art. 169, i. e. art. 118 T.U.) non solo i proprietari del bene vincolato e/o gli altri soggetti ad esso equiparati, ma anche «tutti coloro che con la propria condotta, anche in concorso con altri, possono materialmente incidere sulla cosa protetta o comunque trasgredire le prescrizioni indicate» così Ramacci, *Manuale*, cit., 164

(23) Contra, con riferimento alle ipotesi dell'art. 118 del T.U., oggi disciplinate dall'art. 169 del Codice, Cortese, *I beni culturali e ambientali. Profili normativi*, Padova, 2002, 502 ove si sostiene, invero del tutto inaspettatamente, che dette fattispecie «prescindono dall'accertamento dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) così come previsto dall'art. 733 c. p. ».

(24) Così Masi, *La tutela penale dei beni culturali*, cit., 277 che cita Pioletti, *Sanzioni*, in (a cura di) Cammelli *La nuova disciplina dei beni culturali*, Milano, 2000, 384.

(25) Si pensi che già più di vent'anni or sono Pedrazzi (*Presentazione a Dolcini, Giarda, Mucciarelli, Riva, Crugnola, Commentario delle modifiche al sistema penale ( legge 24 novembre 1981, n. 689 )*, Milano, 1982, 5) segnalava la «esasperazione della consueta sciattezza della legislazione post-bellica» e Mantovani (*Responsabilità oggettiva espressa e responsabilità oggettiva occulta, RIDPP*, 1981, 475) alludeva alla «incuria nella tecnica legislativa dovuta alla incompetenza dei redattori dei testi normativi». In generale sulla «cattiva confezione» delle norme penali ambientali, ci permettiamo di rinviare a Vergine, *Inquinamento delle acque*, in *Dig./pen. Aggiornamento*, Torino, 2000, 422 e autori citati in nota (4).

(26) Pizzorusso, Moretti, Scotti, Lattanzi, Curcuruto, Lupo, Marziale, Cervati, Carrozza, *La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare*. FI, 1985, V, 223.

(27) Non riusciamo a comprendere, infatti, perché si preferisca il faticoso (almeno per l'interprete) - e spesso, come nel caso, non scevro da problemi ermeneutici - rinvio ad una norma nella quale è prevista una sanzione, alla esplicita indicazione, in uno con il precetto, della tariffa penale prescelta.

(28) «L'omessa indicazione di un precetto ben determinato ed il generico richiamo all' art. 2 della legge n. 47/1985 senza alcuna ulteriore specificazione avevano determinato anche il ripetuto intervento della Corte Costituzionale» così Ramacci, *Manuale*, cit., 202, nota (76).

(29) Così Ramacci, *Manuale*, loc. cit.

(30) Cfr. Bontempi, sub art. 734, in (a cura di Marinucci Dolcini), *Codice penale commentato. Parte speciale*, vol. II, Milano, 1999, 3920.

(31) Così Ramacci, *Manuale*, loc. cit.

(32) Cfr. Cass. 31 maggio 2002, n. 1401, citata da Ramacci, *Manuale*, cit., 208, laddove si afferma che «il riferimento al criterio di concreta offensività può essere accettato solo in ambiti estremamente marginali che, secondo l'elaborazione giurisprudenziale, possono riguardare casi in cui l'assenza di pericolo di lesione del bene tutelato sia verificabile *ictu oculi* e, cioè, al di là di ogni ragionevole dubbio. Sicché non può apparire compatibile con la rigorosa disciplina normativa appena richiamata il riconoscimento di inoffensività, sul piano concreto, di una nuova opera che, in quanto tale, al di là delle dimensioni, per il sol fatto di essere introdotta in un paesaggio rigorosamente tutelato nella sua integrità, ne determina inevitabilmente una modifica e, quindi, un "pericolo di alterazione"; pericolo che, con riferimento alla sua sussistenza, al momento della consumazione dell'abuso, non può ritenersi vanificato da successiva autorizzazione in sanatoria».

(33) Corte Costituzionale, sent. 18 luglio 1997, n. 247, G.U. 23 luglio 1997, n. 30.

(34) Per un panorama della giurisprudenza sul punto si rinvia a Ramacci, *Manuale*, cit. 209 ss.

(35) Condividendo quanto ancora di recente sostenuto da due tra i più noti studiosi del diritto penale (Marinucci Dolcini, *Manuale*, cit., 8) e cioè che la pena deve essere «utilizzata solo quando nessun altro strumento, sanzionatorio o non, sia in grado di assicurare al bene giuridico una tutela altrettanto efficace nei confronti di una determinata forma di aggressione. Oltre che "meritata", cioè "proporzionata" alla

gravità del fatto, la pena deve dunque essere "necessaria", ci interroghiamo (come ci interrogavamo, vigente il T.U.) se aver previsto come delitto punito con reclusione fino ad un anno e multa da € 1.549,50 a € 77.469 l'aver presentato dopo 30 giorni, magari al 31°, la denuncia di trasferimento di detenzione di un bene culturale, oppure l'aver presentato nei termini la denuncia, ma con indicato in maniera incompleta, ad es., il domicilio di una delle parti (cfr. art. 173, lett. b) in combinato disposto con l'art. 59, commi 2, 4 e 5), abbia un qualche senso prima logico, e poi di accorta politica criminale.

(36) Cfr. art. 178, lett. a), lett. b) nella parte relativa alla detenzione per farne commercio o all'introduzione a questo fine nel territorio dello Stato.

(37) Contra Cortese, *I beni culturali e ambientali*, cit., 501 che sostiene che «i reati configurati sono sia di tipo contravvenzionale che di tipo delittuoso [... e] possono essere indifferentemente sia dolosi che colposi, non facendo il T.U. nessun esplicito riferimento all'elemento soggettivo».

(38) Così Delmas Marty, *Dal codice penale ai diritti dell'uomo*, (a cura di Palazzo, trad. di Bernardi), Milano, 1992, 34.

(39) Per tutti si rinvia ai più recenti lavori di Pioletti, *Sanzioni*, cit. 367 ss.; Masi, *La tutela penale dei beni culturali*, cit., 265 ss.; Ramacci, *Manuale*, cit., 159 ss. e alla ricca bibliografia dagli AA. indicata; v. anche Santoloci, *Beni ambientali*, Introduzione, in (a cura di Maglia e Santoloci), *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 2004, 721ss.; Rocca, *Beni culturali e ambientali*, Introduzione, in (a cura di Maglia e Santoloci), *Il codice dell'ambiente*, cit., 748, in specie 753 ss. e la ricca giurisprudenza ivi indicata.

(40) Sul punto diffusamente Masi, *La tutela penale dei beni culturali*, cit., 279 che cita anche una interessante decisione della Cassazione (sez. III, 4 febbraio 1993, n. 6417) nella quale si attribuisce all'accusa la prova della provenienza delittuosa delle cose, con il che si fornisce una interpretazione della norma e del suo ambito di applicazione costituzionalmente orientata, soddisfacendosi il principio di «colpevolezza come piena appartenenza soggettiva di un consapevole comportamento antiggiuridico» (281).

(41) Da anni si va suggerendo al legislatore (non solo dalla dottrina, cfr. Vergine, *Valutazioni in tema di tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996, 1194, in specie 1213, ma anche dai redattori delle più recenti proposte di modifica della parte generale del Codice penale), qualora si voglia insistere nell'offrire tutela penale all'atto amministrativo attraverso la penalizzazione di determinate attività svolte in assenza di un provvedimento che le consenta, di introdurre un aggettivo qualificativo (legittima) o una locuzione (legittimamente ottenuta) che arricchendo il termine «autorizzazione», renda la legittimità dell'atto un requisito di fattispecie, doverosamente indagabile dal giudice penale. Ancora recentemente

Santoloci, Beni ambientali, cit., 733, ha sottolineato come, ricorrendosi al modello di incriminazione ad oggi impiegato, si utilizza «una norma di forma e non di sostanza. Infatti, come appare bene evidente, non viene punito lo scempio paesaggistico ambientale in se stesso, bensì la realizzazione di interventi senza il preventivo nulla osta regionale. Il che significa, a livello pratico, che trattasi di una violazione di natura preventivamente formale e soltanto poi di conseguenza sostanziale, giacché laddove il nulla osta fosse in ipotesi rilasciato anche per un'opera che rappresentasse un enorme scempio paesaggistico ambientale di fatto, ma fosse assentita dai regolari atti della pubblica amministrazione, detto sistema sanzionatorio specifico, stante la formulazione, certamente non scatterebbe». Noi, inascoltati, lo andiamo dicendo da tempo, v. Vergine, Inquinamento delle acque, in Dig./pen. Torino, vol. VII, 1993.

(42) Sul punto, diffusamente, Santoloci, Beni ambientali, cit., 727 ss.

(43) Così Roxin, I compiti futuri della scienza penalistica, in RIDPP, 2000, 8 ss.

(44) Paliero, Metodologie de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio, in RIDPP, 1992, 560.

#### **4. Gli USI CIVICI – La tutela della proprietà collettiva**

**Corte Costituzionale, 31/05/2018, n.113**

**Uso civico: è costituzionalmente illegittimo l'art. 8 della L.R. Lazio 1/1986**

**Lazio - In genere - Usi civici - Terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti da Comuni, frazioni di Comuni, Università e associazioni agrarie - Possibilità, se già edificati, di alienazione agli occupatori ad un prezzo per essi particolarmente vantaggioso, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Irragionevolezza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio - Illegittimità costituzionale.**

**Usi civici - Regione Lazio - Art. 8 della l.r. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e ss.mm.ii - Norme per l'alienazione di terreni di proprietà collettiva ad uso civico edificati o edificabili, a condizioni di particolare favore - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. - Pretesa violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 118 Cost. - Lamentato contrasto**

con il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. - Sussistenza - Illegittimità costituzionale.

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 interpretati 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 (sentt. nn. 391 del 1989, 46 del 1995, 352 del 2001, 51 del 2006, 25, 349, 367 del 2007, 164, 226, 295 del 2009, 123 del 2010, 66, 207 del 2012, 210 del 2014, 103 del 2017) .

Fonte:

Giurisprudenza Costituzionale 2018, 3, 1260 (nota di: De Lucia, Politi)

Rivista Giuridica dell'Edilizia 2018, 4, I, 910

Foro it. 2018, 9, I, 2597

Note giurisprudenziali

Sul controllo di ragionevolezza, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 112, che precede.

Riguardo alla potestà legislativa riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., in materia di ordinamento civile e penale, cfr. la nota redaz. alla sent. n. 18 del 2013; poi, cfr. decc. nn. 19, 22, 77, 131, 137, 159, 162, 218, 225, 228 e 229 del 2013; 19, 27, 61, 126, 134, 141, 188 e 269 del 2014; 124, 180 e 245 del 2015; 1, 175, 178, 185, 186, 228, 231, 257, 262, 282 e 283 del 2016; 41, 81, 103, 121, 157, 160, 232 e 234 del 2017; 38 e 110 del 2018.

Riguardo alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., cfr. nota redaz. alla sent. n. 189 del 2016. Poi, cfr. sentt. nn. 210 e 267 del 2016; 36, 50, 74, 77, 85, 93, 98, 103, 114, 132, 133, 139, 157, 170, 173, 174, 175, 195, 212, 218, 229, 232, 246 e 260 del 2017; 28, 66, 68 e 70 del 2018.

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in G.U. n. 48 del 29 novembre 2017, 1<sup>a</sup> serie spec.

La Corte costituzionale ha più volte ribadito, nella sua giurisprudenza, che il regime domenicale degli usi civici attiene alla materia “ordinamento civile” e che tale materia — che si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati — identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato ed include i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica. Sul punto, si vedano, ex plurimis, le sentenze n. 123 del

2010 (in *Giur. cost.*, 2010, 1446), n. 295 del 2009 (ivi, 2009, 4494) e n. 352 del 2001 (in questa *Rivista*, 2002, I, 69).

La Corte ha altresì sottolineato che l'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alle medesime Regioni — e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione — di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione 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, « che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione » (Cfr., *Cass. civ.*, sez. III, 28 settembre 2011 n. 19792).

In particolare, con riferimento agli usi civici, la competenza statale in materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali sono state qualificate dalla stessa Corte costituzionale come norme di grande riforma economico-sociale. Ancor prima dell'emanazione del codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte ha altresì affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale — nel caso dei beni civici — l'interesse « di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost. ». Si veda, al riguardo, la sentenza n. 391 del 1989, in questa *Rivista*, 1989, I, 615.

Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che “configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali” (Cfr., *Cass.*, sez. un., n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle “valli da pesca”).

La Corte ha quindi rilevato come la conservazione ambientale e paesaggistica spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera 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. In sostanza, secondo il consolidato orientamento della Corte, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Sul punto, si veda, ex plurimis, la sentenza della Corte cost., n. 367 del 2007, in questa Rivista, 2008, I, 64.

Quanto agli usi civici, la Corte ha altresì affermato che “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di 'una integrazione tra uomo e ambiente naturale'” (Cfr., sentenza n. 46 del 1995, in questa Rivista, 1995, I, 554). La Corte ha inoltre precisato che « [i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione — salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali — devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare » Sul punto si veda la recente sentenza n. 103 del 2017, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

**CIVILE - Usi civici (I agg.)** di **Silvia Orrù**  
(Anno di pubblicazione: 2018)

**Mostra bibliografia**

**Mostra riferimenti**

Sommario: 1. Premessa. L'evoluzione normativa in materia di usi civici: dalla liquidazione alla valorizzazione. - 2. La rilevanza costituzionale degli usi civici e dei domini collettivi: la l. 20-11-2017, n. 168. - 3. Gli usi civici in senso stretto. Struttura e natura giuridica. - 4. (Segue). La disciplina degli usi civici in senso stretto: accertamento, valutazione e liquidazione. - 5. I demani civici. - 6. (Segue). La disciplina dei demani civici: accertamento dell'esistenza, sistemazione e classificazione delle terre civiche alla luce della legge n. 1766/1927. - 7. La legittimazione dell'occupazione abusiva delle terre civiche. - 8. Lo «statuto normativo» dei demani civici e dei beni di collettivo godimento. L'indisponibilità e l'iusucapibilità. - 9. (Segue). Il mutamento di destinazione dei beni civici e la sclassificazione di fatto. - 10. (Segue). L'espropriabilità dei demani civici.

### **1. Premessa. L'evoluzione normativa in materia di usi civici: dalla liquidazione alla valorizzazione.**

La locuzione «usi civici»<sup>(1)</sup> fa riferimento a peculiari diritti di godimento su beni, propri o altrui, la cui titolarità spetta ad una collettività, stanziata su un determinato territorio, e a ciascun suo componente. Si tratta, più esattamente, di diritti il cui contenuto assicura alla collettività che ne è titolare la fruizione di specifiche utilità provenienti dalla terra, dai boschi e dalle acque<sup>(2)</sup>.

Già da questa definizione emerge il connotato caratterizzante di siffatti diritti: essi, sotto il profilo sia strutturale sia funzionale, propongono un modello solidaristico di fruizione dei beni

profondamente differente rispetto al modello proprietario moderno, incentrato sull'appartenenza individuale del bene<sup>(3)</sup>.

Tale peculiarità ha influito sulle alterne vicende del fenomeno in esame, che, nelle sue variegata forme, rappresenta - come è stato felicemente definito - un altro modo di possedere<sup>(4)</sup>.

Il nostro ordinamento ha inteso disciplinare gli usi civici nella convinzione che si trattasse di fenomeni del tutto residuali, retaggio di un passato lontano, alternativi al monolitico modello proprietario di stampo ottocentesco. Da qui, una disciplina volta a governare il fenomeno secondo una logica mirante, essenzialmente, alla liquidazione degli stessi e allo scioglimento di situazioni di promiscuità nel godimento dei beni, considerate foriere di potenziali conflitti e sicuro ostacolo alla produttività dei beni e allo sviluppo socio-economico. È certamente questa la «ratio» sottesa alla l. 16-5-1927, n. 1766, riguardante il riordinamento degli usi civici, ed al relativo regolamento di esecuzione, il r.d. 26-2-1928, n. 332, che hanno inteso provvedere ad un riordino della materia incentrato, appunto, sulla liquidazione degli usi gravanti su beni altrui, nonché alla sistemazione delle terre appartenenti alla collettività, prevedendo per queste un'articolata disciplina volta, nel caso di terreni agricoli, alla privatizzazione degli stessi, e, nel caso di terreni silvo-pastorali - sul solco della tradizione - alla conservazione e alla tutela di siffatto patrimonio. Nell'impianto della legge, appare fondamentale il ruolo assegnato al Commissario per gli usi civici, figura chiave alla quale sono stati assegnati importanti poteri sia amministrativi sia giurisdizionali<sup>(5)</sup>.

Tali provvedimenti normativi, ancorché datati, rappresentano, ancor oggi, un fondamentale riferimento in materia<sup>(6)</sup>.

Tuttavia, dopo una prima, intensa, fase applicativa di tale «corpus» normativo, per lungo tempo, in ordine alla realtà delle terre di godimento collettivo è, inopinatamente, calato il silenzio. Nell'ambito del processo di trasformazione sociale e di sviluppo economico che interessò il nostro paese nel secondo dopoguerra, nessuna rilevanza fu assegnata, nel dibattito giuridico, agli assetti collettivi fondiari, considerati realtà marginali dalla scarsa valenza operativa<sup>(7)</sup>.

Peraltro, il quadro normativo, anche alla luce del mutato assetto costituzionale, era destinato ad arricchirsi. Un contributo importante, a tal fine, è stato offerto dall'art. 1 del d.p.r. 15-1-1972, n. 11 e, soprattutto, dall'art. 66 del d.p.r. 24-7-1977, n. 616, con il quale si è realizzato il trasferimento alle Regioni «delle 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 derivanti dalle affrancazioni»<sup>(8)</sup>. Da qui, il proliferare delle normative regionali in materia<sup>(9)</sup>.

A partire dagli anni Settanta, in un quadro ordinamentale profondamente mutato - caratterizzato dal ruolo primario della Costituzione e dai fondamentali valori di cui essa si fa portatrice - si registra, progressivamente, una rinnovata sensibilità nei confronti degli assetti collettivi fondiari<sup>(10)</sup>: essi, liberati dal limbo nel quale furono a lungo relegati, divengono oggetto di un crescente interesse<sup>(11)</sup>, in considerazione della loro rilevanza per la vita delle comunità rurali e per la salvaguardia dell'ambiente<sup>(12)</sup>.

Questo nuovo approccio in tema di usi civici trova espressione in alcuni provvedimenti normativi, che, sulla scorta delle sollecitazioni ricevute dalla dottrina, hanno rivestito un ruolo determinante nell'evoluzione legislativa in materia, diretta a favorire la rilettura in chiave costituzionale della normativa del 1927<sup>(13)</sup>. Va ricordata, al riguardo, la l. 8-8-1985, n. 431, la cosiddetta legge Galasso, la quale, all'art. 1, lett. h) - confluito, ora, nell'art. 142, 1° co., lett. h) del d.lg. 22-1-2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio) - in un'ottica volta a considerare l'ambiente come elemento fondamentale per lo sviluppo della personalità dell'individuo ex artt. 2 e 9 Cost., configura i beni gravati da usi civici come beni di interesse ambientale, assoggettandoli, dunque, a vincolo paesaggistico<sup>(14)</sup>.

Così, lentamente ma inesorabilmente, si è andata delineando un'immagine dei regimi collettivi di godimento delle terre sempre più permeata di valori costituzionali<sup>(15)</sup>. Il culmine di tale evoluzione normativa è stato raggiunto con la recente l. 20-11-2017, n. 168, recante norme in tema di demani collettivi<sup>(16)</sup>, che, assegnando espressamente agli assetti collettivi fondiari una rilevanza costituzionale, getta finalmente le solide basi per una piena valorizzazione degli stessi, quali strumenti di tutela dei diritti fondamentali della persona ex art. 2 Cost.

## **2. La rilevanza costituzionale degli usi civici e dei domini collettivi: la l. 20-11-2017, n. 168.**

Come già rilevato, i regimi collettivi - che propongono un modello solidaristico e collettivistico di fruizione dei beni alternativo al modello proprietario moderno - lungi dal rappresentare una reliquia del passato<sup>(17)</sup>, mostrano, ancora oggi, la loro inesauribile vitalità.

Di recente, la [legge n. 168/2017](#), recante norme in materia di domini collettivi, ha sancito l'atteso riconoscimento degli assetti collettivi fondiari - qui, denominati domini collettivi<sup>(18)</sup>- e dei diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento, con il solenne impegno dello Stato alla tutela e alla valorizzazione di questa rilevante istituzione<sup>(19)</sup>.

La locuzione «domini collettivi», adottata dal legislatore del 2017 - il quale, significativamente, abbandona<sup>(20)</sup>il sintagma «usi civici» utilizzato nella legge del 1927, quasi a voler sottolineare il cambio di rotta nella disciplina del fenomeno in esame<sup>(21)</sup>- va ad individuare, più esattamente, quelle realtà caratterizzate «dall'esistenza di una collettività, i cui membri hanno in proprietà collettiva terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente»<sup>(22)</sup>.

Il fulcro del provvedimento normativo in esame, che si compone di soli tre articoli, è rappresentato dal solenne riconoscimento dei domini collettivi: l'art.1, 1° co., prevede che «in attuazione degli [art. 2, 9, 42, secondo comma e 43 della Costituzione](#), la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie».

La dichiarata rilevanza costituzionale dei domini collettivi, attesa da tempo, rappresenta un momento fondamentale nella storia millenaria del fenomeno, tanto più rilevante se si considera che né il codice civile, né la Costituzione del 1948 assegnavano un espresso rilievo alla proprietà collettiva. In tale prospettiva, la recente legge rappresenta un'importante novità: i domini collettivi, alla luce del chiaro dato normativo, rappresentano in modo inequivocabile delle formazioni sociali di carattere originario<sup>(23)</sup>, massima espressione di quel pluralismo sociale e giuridico che, alla luce del fondamentale disposto [dell'art. 2 Cost.](#), rappresenta la solida base del nostro ordinamento giuridico.

Non solo. La rilevanza costituzionale dei domini collettivi si esprime in termini ancora più ampi nel riconoscimento, ai sensi [dell'art. 9 Cost.](#), del valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio posseduto e gestito dalle comunità di abitanti, e nel riconoscimento, ex art. 42, 2° co., Cost., della rilevante funzione sociale della proprietà collettiva, non disgiunti dalla rilevanza e dall'utilità generale delle forme di gestione economica e produttiva riconosciute alle stesse comunità, conformemente ai principi di cui [all'art. 43 Cost.](#)

L'art. 1 della [legge n. 168/2017](#) non si limita ad affermare la rilevanza costituzionale dei domini collettivi: ne tratteggia altresì i caratteri indefettibili. In particolare, i domini collettivi, in quanto ordinamento giuridico primario, sono soggetti alla Costituzione<sup>(24)</sup>e sono dotati di capacità di autonormazione<sup>(25)</sup>.

Si tratta di profili di non poco momento. In particolare, la capacità di autonormazione dei domini collettivi - logico corollario del loro riconoscimento come ordinamento primario<sup>(26)</sup>- legittima la collettività ad emanare le norme regolamentari necessarie per l'amministrazione di tali istituzioni e per la gestione e la tutela del proprio patrimonio. La capacità di autonormazione riconosciuta ai domini collettivi si coniuga, per espresso disposto normativo, con la capacità di gestione<sup>(27)</sup>del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale<sup>(28)</sup>.

Un altro importante profilo disciplinato nella legge in esame è rappresentato dalla previsione in forza della quale gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico hanno ex lege la personalità giuridica di diritto privato con autonomia statutaria<sup>(29)</sup>.

L'art. 2 della legge in esame, significativamente, individua le finalità di interesse generale che il nostro ordinamento assegna ai domini collettivi.

Al riguardo, tale articolo, al 1° co., dichiara solennemente che «la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:

a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;

- b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
- c) componenti stabili del sistema ambientale;
- d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;
- e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
- f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

La rilevanza di siffatte finalità di interesse generale - che rappresentano la «ratio» dell'intervento legislativo - emerge in modo inequivocabile, sì che nessun provvedimento normativo, sia esso statale o regionale, potrà in alcun modo disconoscere i valori sottesi alla proprietà collettiva, che la Repubblica espressamente riconosce e tutela<sup>(30)</sup>.

Al solenne riconoscimento dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici primari si accompagna l'altrettanto solenne riconoscimento inerente ai «diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano»<sup>(31)</sup>.

Al riguardo, l'art. 2, 3° co., della legge in esame, va a delineare, sotto il profilo definitorio, i presupposti necessari perché i diritti sulle terre collettive siano meritevoli di tutela. Tale norma, infatti, statuisce che «il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza ove si verificano le seguenti situazioni:

- a) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso;
- b) essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo».

Altrettanto inequivocabile è il riconoscimento della rilevanza primaria assegnata ai diritti di fruizione collettiva, lungamente attesa: siffatti diritti, infatti, vengono riconosciuti e tutelati sia in quanto «preesistenti allo Stato italiano» - tangibili espressioni di istituzioni caratterizzate da una storia antichissima - sia in considerazione del fatto che, anch'essi, assurgono a diritti di rango costituzionale, ex artt. 2, 9, 42, 2° co., e 43 Cost.

In una prospettiva di conservazione e tutela delle terre civiche, e più in generale dell'ambiente in tutte le sue componenti, il legislatore introduce la categoria dei «beni collettivi», che vanno a costituire il patrimonio o demanio civico, sui quali ciascun componente della comunità titolare potrà esercitare il diritto di uso e di godimento.

Secondo l'art. 3, 1° co., della legge in esame fra i beni collettivi rientrano, in particolare, le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate, nonché le terre assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati<sup>(32)</sup>. In base all'art. 3, 3° co., il regime giuridico cui tali beni sono assoggettati «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttabilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (v. *infra*).

Anche a tal proposito, appare apprezzabile il coraggio del legislatore che, ben consapevole della peculiarità dei beni oggetto di fruizione collettiva, compie un passo decisivo in direzione del superamento della tradizionale dicotomia beni privati-beni pubblici, consacrata nella disciplina codicistica.

Con la legge in esame - qui sommariamente descritta - quelle peculiari forme di appartenenza, alternative al modello unitario di proprietà individuale, trovano, dunque, un significativo riconoscimento normativo quali soggetti istituzionali, cui compete l'amministrazione e la gestione del patrimonio civico, oggetto di una proprietà collettiva intergenerazionale, che, sotto il profilo dogmatico, pare collocarsi al di là della logica binaria proprietà pubblica-proprietà privata<sup>(33)</sup>.

Va da sé che i domini collettivi, attraverso il riconoscimento quali formazioni sociali di rilevanza costituzionale, potranno rappresentare un fondamentale fattore di sviluppo locale, idonei a garantire un'adeguata gestione delle terre di godimento collettivo, in cui lo sviluppo economico delle comunità territoriali può, mirabilmente, coniugarsi con la tutela del territorio e dell'ambiente.

Abbandonata definitivamente ogni malcelata diffidenza, la valenza assiologica delle forme di appartenenza collettiva delle terre agro-silvo-pastorali, nella loro alterità rispetto alla proprietà individuale, trova ora, nella legge sui domini collettivi, la sua massima espressione<sup>(34)</sup>.

Tale legge, secondo autorevole dottrina, ha carattere innovativo rispetto al tessuto normativo esistente<sup>(35)</sup>, essendo finalizzata a dettare i principi operanti in tema di regimi collettivi di appartenenza, risolvendo, nel contempo, i problemi lasciati insoluti dalla legislazione preesistente. Per quanto attiene ai rapporti con la legge sugli usi civici del 1927 - che non è stata espressamente abrogata dalla legge sui domini collettivi - deve ritenersi che quest'ultima, necessariamente, vada ad incidere sulla legge del 1927<sup>(36)</sup>, determinando, quanto meno, la tacita abrogazione di quelle norme che, alla luce del nuovo dettato normativo, appaiano superate e obsolete<sup>(37)</sup>.

Da qui, l'opportunità di analizzare il quadro normativo delineato dal legislatore del 1927 - anche alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in materia - al fine di verificare quanto di quel sistema, in una prospettiva costituzionalmente orientata, può continuare a trovare applicazione.

### **3. Gli usi civici in senso stretto. Struttura e natura giuridica.**

L'art. 1 della [legge n. 1766/1927](#) prevede che «per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università e altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici, si osserveranno le disposizioni della presente legge».

Tale norma, secondo l'orientamento dominante, individua due tipologie di usi civici<sup>(38)</sup>: da un lato, gli usi civici in senso stretto, che gravano su terreni di proprietà di terzi («iura in re aliena»), e, dall'altro, gli usi relativi a terreni appartenenti alla collettività («iura in re propria»).

Si tratta di situazioni giuridiche accomunate dalla fruizione comunitaria della terra, in cui il diritto di godimento sui beni è accordato ai singoli «uti cives», e cioè in quanto appartenenti ad una data collettività.

Di là da questi elementi in comune - che presumibilmente hanno condotto il legislatore a regolamentare con il medesimo provvedimento normativo queste differenti realtà<sup>(39)</sup>- non può negarsi che si tratti di fattispecie differenti fra loro, alle quali, come si vedrà, il legislatore ha riservato una differente disciplina giuridica.

La [legge n. 1766/1927](#), pur dettando una disciplina dettagliata in ordine a tali fattispecie, appare però carente sotto il profilo definitorio. Da qui, una laboriosa attività ermeneutica volta a delineare, alla luce del dato normativo, i tratti caratterizzanti di ciascuna delle fattispecie ivi previste, sì da fornirne la qualificazione giuridica<sup>(40)</sup>.

Gli usi civici in senso proprio sono quei diritti di godimento spettanti ad una collettività e a ciascun suo componente su terre di proprietà di altri soggetti - privati o pubblici - in funzione del soddisfacimento di bisogni di carattere economico-sociale specificamente individuati nel loro contenuto.

Tali diritti - che trovano la loro genesi, sotto il profilo storico<sup>(41)</sup>, nella fruizione delle terre feudali da parte delle preesistenti popolazioni nei limiti dei loro bisogni essenziali - sono accordati ai singoli proprio in quanto membri di una comunità, stanziata su un dato territorio: essi, infatti, li esercitano in quanto appartenenti alla collettività e fino a che facciano parte della stessa.

Nell'analisi di siffatta fattispecie, un dato emerge con forza: l'uso civico in senso stretto rappresenta un peso ed un vincolo che, nel suo specifico contenuto, va a limitare il potere di godimento del proprietario del bene su cui esso grava. In tale prospettiva, nessun dubbio pare sussistere in ordine alla realtà del diritto in esame<sup>(42)</sup>: in particolare, la situazione soggettiva del titolare del diritto «sembra conformata al modello del diritto reale di godimento su cosa altrui, caratterizzato dall'inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla dimensione erga omnes delle tutele»<sup>(43)</sup>.

Tuttavia, la riconducibilità della fattispecie in esame ad uno dei diritti di godimento su cosa altrui previsti nel nostro ordinamento - governato dal principio del «*numerus clausus*» dei diritti reali - non appare agevole<sup>(44)</sup>.

Alla luce delle affinità riscontrabili fra il diritto di uso civico in senso stretto - quale diritto di godere e di fruire delle specifiche utilità offerte dal fondo altrui - e il diritto di uso di cui [all'art. 1021 c.c.](#), che, com'è noto, attribuisce al titolare il potere di servirsi del bene e di farne propri i frutti nei limiti dei bisogni propri e della propria famiglia, parrebbe ammissibile, almeno *prima facie*, la ricostruzione dell'uso civico in termini di diritto di uso ex [art. 1021 c.c.](#)<sup>(45)</sup>.

Tuttavia, un'analisi più attenta rivela le differenze - molteplici e di non poco momento - che ostano alla piena riconducibilità degli usi civici in senso stretto al diritto di uso ex [art. 1021 c.c.](#): basti qui ricordare la necessaria temporaneità che conforma il potere del titolare del diritto di uso, contrapposta alla tendenziale perpetuità che, invece, va a connotare gli usi civici<sup>(46)</sup>.

Non solo. Sotto il profilo strutturale, l'esclusività del diritto dell'usuuario nella fruizione del bene mal si coniuga con la situazione giuridica soggettiva facente capo al titolare dell'uso civico, il quale gode del proprio diritto al pari dei componenti della collettività di cui fa parte, non potendo in alcun modo beneficiare in via esclusiva delle utilità offerte dal bene.

Un ulteriore ostacolo alla riconducibilità dell'uso civico al diritto di uso di cui [all'art. 1021 c.c.](#) è rinvenibile sotto il profilo contenutistico: l'uso civico, infatti, ha un contenuto predefinito, consistente nel diritto assegnato al titolare di fare proprie specifiche utilità offerte dal bene, laddove il diritto facente capo all'usuuario ha un'ampiezza tale da consentire allo stesso di fare proprie tutte le utilità che il bene può offrire, sia pure limitatamente ai bisogni propri e della propria famiglia e nel rispetto della destinazione economica della cosa.

Non appare pienamente convincente nemmeno il tentativo volto a ricostruire il diritto in esame in termini di servitù prediale ex [art. 1027 c.c.](#), in considerazione della tendenziale perpetuità e del contenuto atipico che caratterizza ambedue le fattispecie<sup>(47)</sup>. A tacer d'altro, nel diritto di uso civico in senso stretto non è ravvisabile il rapporto di predialità tra fondo servente e fondo dominante, che caratterizza, quale elemento indefettibile, il diritto di servitù<sup>(48)</sup>. Né tale ostacolo può essere aggirato ricostruendo l'uso civico come servitù personale - in cui l'utilità è riferita ad un soggetto anziché ad un fondo - in considerazione del fatto che nel diritto di uso civico «la configurazione dell'utilizzo del bene non costituisce un limite esterno alla pienezza del diritto di proprietà, alla stregua di una servitù prediale, ma si configura come una situazione di dominio, sia pure limitato, autonomo ed interno al diritto di proprietà privata, secondo un criterio di appartenenza collettiva»<sup>(49)</sup>.

Orbene, le difficoltà emergenti nella qualificazione giuridica dell'istituto mediante il ricorso alle categorie ordinanti dei diritti reali di matrice codicistica inducono a ritenere che, sotto il profilo metodologico, l'individuazione della natura giuridica degli usi civici «in re aliena» vada effettuata - considerata la genesi e la specialità di tali diritti - sulla base della disciplina in materia. In tale prospettiva, i diritti di uso civico su terre altrui si configurano - sul modello delle antiche figure di godimento collettivo - come diritti «sui generis», attribuiti agli appartenenti di una determinata comunità, aventi ad oggetto il godimento di specifiche utilità, e connotati da un peculiare statuto normativo in cui i caratteri della realtà - quali, in particolare, l'inerenza, l'immediatezza e il diritto di seguito - si intrecciano con ulteriori elementi caratterizzanti, previsti dalla disciplina in materia, primo fra tutti, sotto il profilo strutturale, la dimensione collettiva del diritto<sup>(50)</sup>.

#### **4. (Segue). La disciplina degli usi civici in senso stretto: accertamento, valutazione e liquidazione.**

I diritti di uso civico in senso stretto, che gravano da tempo immemorabile su terre di proprietà altrui, trovano la loro disciplina, essenzialmente, nella [legge n. 1766/1927](#)<sup>(51)</sup>, incentrata sulla possibilità per il proprietario dei beni su cui essi gravano di ottenerne l'affrancazione. Tali diritti, infatti, comportano per il proprietario un vincolo ed un limite al pieno godimento del proprio bene, stante l'obbligo di consentire ai membri di una data comunità di fare proprie specifiche utilità. Da qui, la necessità di provvedere alla loro liquidazione<sup>(52)</sup>.

Il procedimento che conduce alla loro estinzione è articolato in più fasi, rappresentate dall'accertamento dell'esistenza degli usi civici, dalla valutazione dell'estensione e del valore degli stessi, e, infine, dalla liquidazione<sup>(53)</sup>. Siffatto procedimento - che nell'impianto originario della legge era affidato al Commissario per la liquidazione degli usi civici - attualmente è di competenza della Regione<sup>(54)</sup>.

L'attività di accertamento, condotta dai periti incaricati dalle competenti autorità regionali, è volta, anzitutto, a verificare la presenza dei diritti di uso civico su un dato bene, e, correlativamente, ad individuarne l'esatto contenuto e la rilevanza che essi hanno, sotto il profilo economico, nel territorio.

Nell'impianto della [legge n. 1766/1927](#), l'iter procedimentale diretto alla liquidazione degli usi civici prende avvio, ai sensi dell'art. 3 della legge in esame, a seguito della denuncia degli usi esercitati o che si pretende di esercitare, da presentare al Commissario per gli usi civici. Tale denuncia - da effettuarsi ad opera dei soggetti indicati nella norma - doveva essere presentata entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, ossia entro il 3 aprile 1928. Il decorso di tale termine senza l'assolvimento dell'onere della denuncia ha estinto ogni azione volta a fare accertare i diritti di uso civico non più in esercizio e la rivendicazione delle terre gravate da usi civici<sup>(55)</sup>.

In tale prospettiva, la denuncia si configura come atto di parte volto a dare impulso al procedimento amministrativo di liquidazione<sup>(56)</sup>: essa, infatti, assolve ad una funzione dichiarativa, essendo finalizzata a richiedere all'autorità competente l'accertamento degli usi esercitati o che si pretende di esercitare in vista della loro liquidazione.

Nell'interpretare tale norma, l'orientamento più accreditato in giurisprudenza ritiene che la denuncia di cui all'art. 3 della [legge n. 1766/1927](#) è necessaria esclusivamente per gli usi gravanti su terre altrui e non anche per le terre che, costituendo il demanio civico, appartengano alla collettività: per tali usi - si afferma<sup>(57)</sup>- la denuncia è puramente facoltativa, non essendo tali terre soggette a liquidazione. Si afferma, altresì, che la mancata dichiarazione nel termine comporta l'estinzione esclusivamente degli usi civici non più in esercizio al momento dell'entrata in vigore della legge, e non anche di quelli ancora in esercizio. In ordine a questi ultimi, secondo l'orientamento più accreditato in dottrina e in giurisprudenza, è possibile presentare in qualsiasi momento un'istanza con la quale si dichiara, appunto, la presenza dell'uso civico su un determinato fondo<sup>(58)</sup>: anche siffatta dichiarazione, così come la denuncia sopraindicata, assolve alla funzione di atto introduttivo del procedimento di liquidazione, ma la sua mancanza non darà luogo alla decadenza di cui sopra<sup>(59)</sup>.

Per quanto attiene alla prova degli usi civici, ai sensi dell'art. 2 della legge in esame, è ammesso ogni mezzo probatorio, purché l'uso non sia cessato anteriormente al 1800; quando, invece, l'uso sia cessato anteriormente al 1800, l'unico mezzo di prova ammissibile sarà quello documentale<sup>(60)</sup>.

Secondo l'orientamento largamente prevalente, sotto il profilo probatorio, opera un sistema di presunzioni fondate sul principio compendiato nella massima «ubi feuda ibi demania», in forza del quale l'uso civico si presume esistente su tutte le terre già costituenti il demanio feudale, stante il diritto naturale degli abitanti di un determinato territorio di ritrarre dalla terra, ove dimoravano, i mezzi essenziali di vita, diritto ad essi riconosciuto in occasione dell'infeudazione<sup>(61)</sup>.

Una volta accertata l'esistenza degli usi civici in senso stretto, segue la fase della verifica, finalizzata a determinarne l'estensione e il valore degli stessi. A tal fine, l'art. 4 della [legge n. 1766/1927](#) introduce la distinzione fra usi essenziali<sup>(62)</sup>, legati ai bisogni fondamentali della vita, e usi utili<sup>(63)</sup>, aventi una destinazione economico-produttiva, di tipo agricola o silvo-pastorale. Siffatta distinzione risulta fondamentale per poter procedere alla valutazione degli usi, secondo i criteri indicati nella [legge n. 1766/1927](#) e nel relativo regolamento di esecuzione.

Il valore degli usi, secondo la giurisprudenza, va valutato in base alla maggior consistenza da essi raggiunta, essendo irrilevante il fatto che il loro esercizio sia andato gradualmente riducendosi fino a cessare del tutto anteriormente all'entrata in vigore della legge del 1927<sup>(64)</sup>.

La liquidazione, a cui fa riferimento lo stesso art. 4, avviene mediante affrancazione del terreno, che viene così liberato dall'uso. Essa può realizzarsi, anzitutto, mediante scorporo, in forza del quale una parte del terreno - commisurata al valore degli usi e secondo i criteri indicati dal legislatore<sup>(65)</sup>- viene attribuita alla collettività, andando a confluire nel patrimonio civico, mentre la parte di terreno che residua al proprietario sarà libera da gravami e oneri, e diverrà pienamente disponibile.

In alternativa allo scorporo, relativamente ai fondi che abbiano ricevuto dal proprietario miglorie sostanziali e permanenti e ai piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie, la

liquidazione degli usi preesistenti avverrà, ex art. 7 della legge in esame, attraverso l'imposizione di un «canone di natura enfiteutica» a favore della collettività, da corrispondersi annualmente<sup>(66)</sup>. L'ammontare del canone, da determinarsi in misura corrispondente al valore dei diritti spettanti alla collettività, secondo la dottrina deve essere calcolato attraverso i criteri previsti per la liquidazione con scorporo, con la peculiarità che, in questo caso, esso va individuato in relazione al valore del terreno: più precisamente, una volta individuato il valore della quota di terreno che spetterebbe in astratto alla collettività, potrà essere calcolato, sulla base di questo, il canone che il proprietario del fondo dovrà corrispondere alla collettività<sup>(67)</sup>.

Il riferimento normativo al «canone di natura enfiteutica» ha suscitato non pochi dubbi in ordine alla natura del rapporto giuridico che viene a costituirsi fra il proprietario del fondo e la collettività. Al riguardo, l'orientamento prevalente in dottrina e in giurisprudenza esclude il sorgere di un rapporto di natura enfiteutica in senso proprio, sì che non vi sarebbe l'obbligo di migliorare il fondo né la possibilità di devoluzione<sup>(68)</sup>. In realtà, il riferimento normativo al «canone di natura enfiteutica» va rettammente inteso nel senso che il compenso dovuto dal proprietario del fondo è soggetto, appunto, alle stesse norme dei canoni enfiteutici di cui alle [l. 22-7-1966, n. 607](#) e [18-12-1970, n. 1138](#).

Peraltro, limitatamente ai terreni dell'ex Stato Pontificio può operare la cosiddetta affrancazione invertita in cui il fondo viene assegnato alla collettività, la quale sarà tenuta alla corresponsione del canone a favore del proprietario<sup>(69)</sup>.

Il progetto di liquidazione degli usi civici, una volta predisposto dai periti, dovrà essere trasmesso e depositato, a cura della Regione, al Comune o alla associazione agraria del luogo in cui siano situate le terre; di tale deposito dovrà essere dato avviso con un bando e il progetto di liquidazione dovrà essere notificato agli interessati. Contro il progetto di liquidazione, i possessori delle terre su cui sono stati individuati gli usi, il Comune o l'associazione agraria potranno proporre opposizione al Commissario per gli usi civici nel termine di trenta giorni. In mancanza di opposizione, il progetto di liquidazione è dichiarato esecutivo dalla Regione<sup>(70)</sup>.

Soltanto al termine del procedimento di liquidazione, secondo le modalità indicate dal legislatore, si verificherà l'estinzione dell'uso civico preesistente.

## **5. I demani civici.**

Alla luce del combinato disposto degli artt. 1 e 11 della [legge n. 1766/1927](#), i terreni pervenuti ai Comuni quali successori delle antiche comunità, i terreni posseduti da Comuni, frazioni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, su cui sono esercitati usi civici, nonché le terre assegnate ai Comuni o alle frazioni, quali corrispettivi di affrancazioni degli usi civici su terre private, anche in attuazione di precedenti leggi di liquidazione, vanno a costituire il cosiddetto demanio civico.

In tal caso, l'uso e il godimento da parte dei cives grava su terre appartenenti alla collettività («iura in re propria»). In siffatte fattispecie, in cui i beni costituenti il demanio civico sono specificamente destinati all'uso da parte dei consociati, l'esercizio del potere di godimento del civis rappresenta l'estrinsecazione del peculiare rapporto di appartenenza intercorrente fra la comunità e la terra, caratterizzato dalla presenza di un vincolo di destinazione dei beni civici a favore dei consociati.

In tale direzione, si colloca anche il recente intervento normativo in tema di domini collettivi, il quale, dopo aver indicato analiticamente, all'art. 3, 1° co., quali siano i beni collettivi, stabilisce espressamente che essi vanno a costituire il «patrimonio o demanio civico» - caratterizzato da un perpetuo vincolo di destinazione - che rappresenta l'elemento oggettivo del dominio collettivo.

I diritti di uso civico «in re propria» attengono, dunque, ad una proprietà collettiva<sup>(71)</sup>, in cui la titolarità sostanziale dei beni appartiene alla collettività, ancorché nelle intestazioni catastali i terreni risultino di titolarità dei Comuni in quanto enti esponenziali delle collettività locali interessate.

Tale profilo, in più occasioni, è stato messo in rilievo dalla giurisprudenza, per la quale i beni costituenti il demanio civico - chiamato anche demanio comune o universale - appartengono esclusivamente alla collettività, a cui competono tutte le utilità che da tali beni si possono trarre<sup>(72)</sup>. La correttezza di tale impostazione trova, ora, una definitiva conferma nella [legge n. 168/2017](#), che in ordine al demanio o patrimonio civico, costituito dai beni collettivi di cui all'art.

3 della medesima legge, afferma espressamente che esso costituisce l'oggetto di una proprietà collettiva intergenerazionale.

Le facoltà e i diritti di cui godono i componenti della collettività sono di mero godimento promiscuo, mai di disposizione. Il titolare del diritto di uso civico, infatti, non ha la legittimazione a disporre di tale diritto: non può trasmetterlo né inter vivos né mortis causa. Né tale diritto può prescriversi per non uso: esso, infatti, potrà cessare soltanto con la perdita della qualità di civis.

Il demanio civico, dunque, lungi dal rappresentare l'oggetto di un diritto di proprietà individuale dell'ente pubblico che ne assume l'intestazione, rappresenta l'oggetto di una proprietà collettiva, di cui è titolare la comunità. In considerazione di ciò, esso non è sovrapponibile al patrimonio del Comune intestatario, stante il vincolo reale di destinazione sussistente nell'interesse delle popolazioni di cui l'ente è il mero rappresentante, essendo deputato allo svolgimento di un'attività meramente gestoria.

Sotto il profilo della qualificazione giuridica, il demanio civico integra un peculiare schema di appartenenza - riassumibile, appunto, nella locuzione proprietà collettiva - strutturata come una comunione atipica, in cui peraltro difetta la ripartizione in quote, sul modello della comunione a mani riunite, di diritto germanico<sup>(73)</sup>.

## **6. (Segue). La disciplina dei demani civici: accertamento dell'esistenza, sistemazione e classificazione delle terre civiche alla luce della legge n. 1766/1927.**

Per quanto attiene alle terre costituenti il demanio civico, il riordino previsto dal legislatore del 1927 si articola in più fasi, rappresentate dall'accertamento della natura civica delle terre e della loro consistenza, dal recupero e dalla restituzione di tali terre alla collettività che ne è titolare, e dalla assegnazione a categoria (c.d. classificazione) delle terre civiche<sup>(74)</sup>.

Anche in tal caso, l'accertamento dell'esistenza e dell'estensione delle terre civiche è affidato, ora, alle Regioni, che vi provvedono con l'ausilio di periti all'uopo incaricati. Essi - secondo quanto previsto negli artt. 29 e 30 del r.d. n. 332/1928 - procederanno, anzitutto, alla ricognizione dei fondi ed alla individuazione dei confini in base ai documenti e mappe; solamente in difetto di documenti originari, si potrà supplire con le notizie desunte dai catasti antichi e recenti. Individuata la consistenza del fondo nei suoi confini, il perito dovrà rilevare eventuali possessi in esso esistenti, distinguendo i possessi legittimi dalle arbitrarie occupazioni<sup>(75)</sup>.

Qualora si accerti che le terre civiche sono abusivamente occupate e sottratte al godimento della collettività che ne è titolare, è prevista la reintegra a favore della collettività «a prescindere dall'epoca a cui rimonti l'occupazione», salvo che, in presenza dei presupposti previsti dal legislatore all'art. 9 della legge n. 1766/1927, possa operare la legittimazione delle occupazioni abusive (v. *infra*).

La reintegra ha una funzione essenzialmente recuperatoria, essendo finalizzata alla restituzione, a favore del Comune, della frazione o dell'ente rappresentativo della collettività, delle terre civiche possedute dai privati senza titolo o in forza di un titolo invalido<sup>(76)</sup>.

Il provvedimento di reintegra ha natura amministrativa: esso viene disposto dalla Regione a seguito dell'accertamento, nell'ambito del procedimento di verifica, dell'esistenza di un'occupazione abusiva non suscettibile di legittimazione. Peraltro, la reintegra può essere disposta dal Commissario per gli usi civici, nel corso di un procedimento giurisdizionale volto ad accertare la «qualitas soli» di un terreno occupato da privati: è questo quanto accade, ove tale organo giurisdizionale accerti la natura civica di un fondo e la sussistenza di un'occupazione abusiva non suscettibile di legittimazione<sup>(77)</sup>.

Terminate le operazioni di recupero delle terre alla collettività, i periti e i tecnici incaricati dalla Regione provvederanno a redigere un piano di massima, attraverso il quale si provvederà alla cosiddetta classificazione delle terre civiche, mediante l'assegnazione delle stesse ad una delle due categorie di cui all'art. 11 della legge n. 1766/1927: più precisamente, «i terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente» verranno ricondotti alla categoria a), mentre «i terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» saranno assegnati alla categoria b).

Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 37 del r.d. n. 332/1928, l'assegnazione a categoria può prescindere dal piano di massima, ove risulti in modo oggettivo a quale categoria i beni debbano essere assegnati.

La delicata operazione di classificazione delle terre civiche dovrà essere effettuata, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 1766/1927, «contemperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale».

Secondo autorevole dottrina<sup>(78)</sup>, il provvedimento di assegnazione a categoria ha un effetto costitutivo, trasformando il demanio civico in proprietà collettiva a destinazione pubblica riguardo ai beni assegnati alla categoria a), ovvero in proprietà destinata alla privatizzazione, per i beni assegnati alla categoria b).

L'assegnazione a categoria, nell'impianto della legge del 1927, rappresenta un momento cruciale per la sistemazione e la destinazione delle terre civiche. Riguardo ai «terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente», il legislatore, in un'ottica volta a preservarne l'originaria consistenza e la conservazione, prevede l'assoggettamento degli stessi alle norme di cui al capo II del titolo IV del r.d. 30-12-1923, n. 3267, relativo al riordino della legislazione in materia di boschi e foreste. In tale prospettiva, è espressamente prevista la gestione collettiva delle stesse che spetta, in assenza di altre strutture associative, ai Comuni o alla frazione, quali enti esponenziali delle collettività a cui appartiene il demanio civico, e che dovrà avvenire secondo le prescrizioni del cosiddetto piano economico<sup>(79)</sup>, di natura regolamentare, approvato dalla Regione.

Va da sé che per i beni assegnati alla categoria a) le possibilità di utilizzazione sono conformate dal vincolo di destinazione silvo-pastorale che grava su tali beni: esse, infatti, sono previste dall'ente gestore, attraverso appositi regolamenti, i quali possono contenere i limiti dei diritti di uso civico, ai sensi dell'art. 1021 c.c., da determinarsi in relazione ai diritti riconosciuti, al numero degli utenti e alle utilità che tali beni possono fornire senza un eccessivo sfruttamento<sup>(80)</sup>. Ancor più limitato il potere di disposizione di siffatti beni: per essi, infatti, vige un regime di inalienabilità e il divieto del mutamento di destinazione, salvo che intervenga, ai sensi dell'art. 12, 2° co., della legge n. 1766/1927, l'autorizzazione da parte della Regione (v. *infra*).

Viceversa, «i terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» sono destinati, ai sensi dell'art. 13 della legge in esame, alla cosiddetta quotizzazione - procedura, anch'essa, ora, di competenza regionale - diretta al frazionamento delle terre in quote di superficie atte a formare unità produttive idonee ad assicurarne un'adeguata utilizzazione economica, con successiva assegnazione a coltivatori diretti residenti nel territorio del Comune o della frazione, con preferenza per quelli meno abbienti<sup>(81)</sup>.

A seguito dell'assegnazione, «fatta a titolo di enfiteusi»<sup>(82)</sup>, tali soggetti - sui quali grava l'obbligo di apportare migliorie e di rispettare le altre indicazioni del piano di ripartizione - dovranno corrispondere un canone enfiteutico, da determinarsi secondo i rigidi criteri indicati dal legislatore nell'art. 20 della legge n. 1766/1927. In considerazione di ciò, la situazione giuridica soggettiva in capo agli assegnatari è configurabile come diritto di enfiteusi, in vista della successiva affrancazione e trasformazione in allodio. Perché si possa procedere all'affrancazione, peraltro, è necessario che venga accertata la realizzazione delle migliorie.

La quotizzazione, infatti, è finalizzata a far acquisire agli assegnatari la proprietà del fondo, libera da ogni gravame o vincolo. Peraltro, prima della privatizzazione, tali terre, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 1766/1927, non potranno essere né divise, né alienate, pena la devoluzione al Comune.

Da più parti, viene sottolineato che l'esperienza della quotizzazione ha avuto esito tendenzialmente negativo<sup>(83)</sup>; tanto più che, alla luce del mutato quadro normativo in materia, pare dubbia la compatibilità di tale istituto con i principi contenuti nella legge sui domini collettivi in funzione degli interessi costituzionali ad essi sottesi<sup>(84)</sup>.

## **7. La legittimazione dell'occupazione abusiva delle terre civiche.**

Fra i procedimenti volti all'estinzione degli usi civici, nel quadro normativo delineato dalla legge n. 1766/1927, è prevista la legittimazione<sup>(85)</sup>: qualora nel corso del procedimento previsto per l'accertamento della natura civica delle terre e della loro consistenza ci si imbatta in occupazioni

abusive dei terreni appartenenti ai Comuni o alle frazioni o alle associazioni agrarie, può trovare applicazione, ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge in esame, siffatto istituto.

Va qui rammentato - al fine di delineare meglio il campo di operatività della legittimazione - che l'occupazione potrà definirsi abusiva ove sia avvenuta «sine titulo» oppure in forza di un titolo invalido.

La legittimazione rappresenta un istituto peculiare<sup>(86)</sup>- di carattere eccezionale<sup>(87)</sup>- mediante il quale l'occupatore abusivo del demanio civico può richiedere ed ottenere la regolarizzazione della propria situazione, con la trasformazione del demanio civico in allodio, e cioè in proprietà esclusiva.

A tal fine, è peraltro necessario che ricorrano congiuntamente i seguenti presupposti: *a)* l'occupatore deve aver apportato al terreno migliorie sostanziali e permanenti; *b)* i terreni occupati non devono interrompere la continuità del demanio; *c)* l'occupazione deve durare da almeno dieci anni. In particolare, riguardo al requisito delle «migliorie sostanziali e permanenti», l'orientamento giurisprudenziale largamente prevalente ritiene che esso sia configurabile soltanto ove i miglioramenti apportati siano idonei, in concreto, a realizzare l'interesse agrario della comunità<sup>(88)</sup>. Ne deriva, quale logico corollario, che nessuna rilevanza può essere assegnata, in tal senso, ai miglioramenti edilizi, o, più in generale, ai miglioramenti non agricoli.

La procedura di legittimazione ha natura amministrativa: le attribuzioni in materia sono, ora, di competenza della Regione<sup>(89)</sup>. Il provvedimento di legittimazione, a carattere concessorio, dovrà essere rilasciato previa verifica in ordine alla sussistenza dei requisiti sopraindicati, sempre che l'interesse dell'occupatore abusivo, alla luce delle circostanze concrete - prudentemente apprezzate dall'amministrazione - sia ritenuto meritevole di tutela e non vi ostino preminenti interessi di carattere pubblico<sup>(90)</sup>.

In tal senso, si afferma tradizionalmente che la posizione dell'occupatore abusivo in ordine alla legittimazione va ricostruita in termini di mero interesse legittimo: trattandosi di procedura soggetta alla valutazione discrezionale dell'autorità competente, si ritiene che, quantunque sussistano i presupposti di cui al sopraindicato art. 9, l'occupatore abusivo non possa vantare un diritto soggettivo alla legittimazione<sup>(91)</sup>.

Il provvedimento di legittimazione dovrà prevedere, in capo al beneficiario, l'imposizione di «un canone di natura enfiteutica» a favore del Comune, della frazione o, più in generale, dell'ente esponenziale della collettività. Per quanto attiene ai criteri relativi alla determinazione di tale canone, l'art. 10 della legge in esame specifica che «il capitale deve corrispondere al valore del fondo, diminuito del valore delle migliorie, ed eventualmente aumentato di almeno dieci annualità di interessi»<sup>(92)</sup>.

Ancorché la norma faccia espresso riferimento ad un «canone di natura enfiteutica», deve ritenersi che, a seguito della legittimazione, sorga in capo al beneficiario un diritto di proprietà esclusivo, non già un diritto di enfiteusi<sup>(93)</sup>. Secondo l'orientamento prevalente, ancora una volta, il riferimento normativo va inteso, nel senso che il canone de quo dovrà essere assoggettato alle norme volte a disciplinare il canone enfiteutico<sup>(94)</sup>.

Per effetto della legittimazione, come già rilevato, il soggetto destinatario del relativo provvedimento acquista un diritto soggettivo perfetto di natura reale, configurabile come diritto di proprietà ex art. 832 c.c.: i terreni oggetto di occupazione abusiva, per mezzo di questa peculiare procedura, cessano di far parte del demanio civico, con la conseguente estinzione dei diritti di uso civico preesistenti<sup>(95)</sup>.

Va da sé che il diritto di proprietà acquistato in forza della legittimazione è opponibile erga omnes; a tal fine, peraltro, sarà necessario provvedere alla trascrizione del provvedimento di legittimazione<sup>(96)</sup>.

Le controversie circa il provvedimento di diniego della legittimazione spettano al giudice amministrativo, atteggiandosi la posizione del privato a mero interesse legittimo, non già a diritto soggettivo alla legittimazione.

## **8. Lo «statuto normativo» dei demani civici e dei beni di collettivo godimento. L'indisponibilità e l'inusufruttibilità.**

La peculiare funzione dei beni civici, derivante dal vincolo di destinazione degli stessi alla fruizione collettiva, in un'ottica volta al soddisfacimento di fondamentali interessi della

collettività, determina l'assoggettamento di tali beni ad uno «statuto normativo», caratterizzato dal principio di indisponibilità e dall'iusucapibilità degli stessi<sup>(97)</sup>.

In particolare, i demani civici sono caratterizzati da un rigido regime di inalienabilità, nonché dal divieto di mutamento di destinazione<sup>(98)</sup>. Tale regime, in pendenza del procedimento volto alla classificazione delle terre civiche, non sopporta alcuna deroga. In tal caso, infatti, il divieto di alienazione e di mutamento di destinazione - trattandosi di «res extra commercium» - è assoluto: da qui la nullità di qualunque atto negoziale avente ad oggetto tali beni<sup>(99)</sup>.

Peraltro, una volta effettuata la classificazione delle terre civiche e l'assegnazione a categoria, la disciplina diviene, almeno in parte, meno rigorosa.

Per quanto attiene, ai beni assegnati alla categoria a), sui quali grava un vincolo permanente di destinazione silvo-pastorale, l'inalienabilità che li caratterizza sopporta, in via eccezionale, delle deroghe<sup>(100)</sup>. Si parla, infatti, a tal proposito, di «alienabilità controllata»<sup>(101)</sup>.

Più precisamente, l'art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#) prevede espressamente che i Comuni, le frazioni o associazioni agrarie cui i beni civici appartengono possano «alienarli e mutarne la destinazione»<sup>(102)</sup>, previo rilascio di un'autorizzazione da parte della Regione, quale autorità preposta, nello specifico, alla salvaguardia e alla tutela degli interessi della collettività. L'autorizzazione è finalizzata a rimuovere il vincolo di destinazione sui beni civici, ove ciò sia funzionale all'interesse della collettività, attribuendo - in via eccezionale<sup>(103)</sup> - a Comuni, frazioni e associazioni agrarie la legittimazione a compiere atti di disposizione su tali beni, di cui sarebbero altrimenti privi.

Il particolare rigore del dettato normativo dell'art. 12, 2° co., è alla base di un altrettanto rigoroso e consolidato orientamento giurisprudenziale, per il quale l'inosservanza delle regole procedurali che consentono di derogare al regime di indisponibilità dei demani civici, determina la radicale nullità degli atti di disposizione per impossibilità dell'oggetto o per violazione di una norma imperativa<sup>(104)</sup>. In tale prospettiva, l'autorizzazione regionale deve essere necessariamente preventiva e la sua mancanza non è suscettibile di essere sanata mediante convalida<sup>(105)</sup>.

Per quanto attiene all'individuazione degli atti dispositivi suscettibili di essere autorizzati, l'interpretazione dominante ritiene che il riferimento normativo all'alienazione di cui all'art. 12, 2° co., debba essere inteso restrittivamente. In tale ottica, l'autorizzazione è consentita esclusivamente per il contratto di compravendita<sup>(106)</sup>, con la conseguente nullità di ogni altro atto di disposizione in senso lato, ivi compresi gli atti di costituzione di diritti reali minori<sup>(107)</sup>.

Secondo l'orientamento dominante, inoltre, la nullità consegue non soltanto per gli atti di alienazione privi dei provvedimenti autorizzativi, ma anche in presenza di atti di disposizione che, benché autorizzati, non siano preceduti dalla preventiva assegnazione a categoria<sup>(108)</sup>.

L'indisponibilità dei beni civici, desunta in via interpretativa dall'art. 12, 2° co., trova, oggi, un solido fondamento nei principi contenuti nella legge sui domini collettivi, che, nel configurare i beni di collettivo godimento quali beni permeati di valori costituzionali, conferma, significativamente, per gli stessi il regime dell'indisponibilità e del vincolo di perpetua destinazione.

Una differente disciplina opera in ordine alla circolazione giuridica dei terreni suscettibili di essere convenientemente adibiti a coltura agraria, assegnati alla categoria b). Essi, infatti, potranno essere oggetto di divisione o di alienazione a qualsiasi titolo, ma soltanto ove sia terminato il procedimento di quotizzazione e vi sia stata l'affrancazione, con la conseguente nullità degli atti dispositivi posti in essere prima di tale momento<sup>(109)</sup>. Depone in tal senso il combinato disposto degli artt. 19 e 21, 1° e 3° co., della [legge n. 1766/1927](#), alla luce del quale l'eventuale alienazione o divisione della quota assegnata prima dell'affrancazione determinerà, sul piano effettuale, la decadenza dall'assegnazione e la devoluzione del bene all'ente esponenziale per nuove assegnazioni.

Un ulteriore carattere che va a connotare il peculiare «statuto» dei beni civici, a tutela della loro indisponibilità, è rappresentato dall'iusucapibilità degli stessi<sup>(110)</sup>. L'interesse generale volto a garantire la certezza del diritto mediante il concreto utilizzo del bene, infatti, non sussiste in materia di usi civici e domini collettivi: il vincolo di destinazione alla fruizione collettiva è perpetuo e può venir meno soltanto attraverso le procedure tassativamente previste dal legislatore. Da qui, l'impossibilità di acquistare la proprietà di tali beni mediante usucapione<sup>(111)</sup>.

A tale conclusione conduce, in via interpretativa, l'art. 9 della [legge n. 1766/1927](#), in forza del quale, in caso di occupazione abusiva delle terre civiche - ove non possa operare la legittimazione - esse dovranno essere restituite al Comune, alla frazione del Comune o all'associazione «a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti».

L'inusucapibilità dei beni collettivi è, ora, espressamente prevista dalla [legge n. 168/2017](#)<sup>(112)</sup>: l'art. 3, 3° co., infatti, fra i principi operanti in ordine al peculiare regime dei demani civici, oltre all'indisponibilità e al vincolo di destinazione perpetua, fa espresso riferimento all'inusucapibilità degli stessi.

### **9. (Segue). Il mutamento di destinazione dei beni civici e la sclassificazione di fatto.**

Il rigoroso «statuto normativo» applicabile ai demani civici, caratterizzato dal principio di indisponibilità e dal vincolo di destinazione, è diretto a garantire la conservazione di tale patrimonio e la fruizione a favore della collettività che ne è titolare. Il diritto dei componenti della collettività su tali beni, dunque, dovrà essere esercitato nel rispetto della destinazione economica che li connota. Tale assunto - già desumibile, in via interpretativa, dalla peculiare disciplina posta dalla [legge n. 1766/1927](#) - è stato di recente ribadito dall'art. 3, 5° co., della [legge n. 168/2017](#), secondo cui «l'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo».

Tuttavia, la destinazione dei beni civici - in presenza di specifici presupposti - può essere eccezionalmente mutata<sup>(113)</sup>. L'art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#), infatti, prevede che i Comuni, le frazioni e le associazioni agrarie possano assegnare alle terre civiche una destinazione differente rispetto a quella originaria a condizione che, anche in tal caso, intervenga la preventiva autorizzazione da parte della Regione, che, attualmente, rappresenta l'autorità competente in materia. Tale autorizzazione, alla luce dell'art. 41 del [r.d. n. 332/1928](#), potrà essere rilasciata a condizione che il mutamento di destinazione - tendenzialmente temporaneo e reversibile<sup>(114)</sup> - rappresenti «un reale beneficio per la generalità degli abitanti»<sup>(115)</sup>.

Alla luce di tali norme, dunque, il vincolo di destinazione che grava sui beni civici potrà essere rimosso soltanto ove intervenga un provvedimento autorizzatorio da parte della Regione, con il quale venga acclarata, in ordine al caso concreto<sup>(116)</sup>, l'opportunità del mutamento di destinazione. Il mancato rispetto delle regole procedurali previste dagli artt. 12 della [legge n. 1766/1927](#) e 41 del [r.d. n. 332/1928](#) - fondamentale presidio per la conservazione dei beni civici - è sanzionata con l'invalidità degli atti adottati.

La disciplina normativa in ordine al mutamento di destinazione è interpretata con particolare rigore dalla giurisprudenza, secondo la quale il «reale beneficio per la collettività» - che, ai sensi dell'art. 41 del [r.d. n. 332/1928](#), rappresenta il presupposto oggettivo necessario per il rilascio dell'autorizzazione - implica l'illegittimità del mutamento di destinazione, ove il beneficio che si intenda conseguire si risolva in un vantaggio non per la collettività, bensì solo per uno o alcuni privati<sup>(117)</sup>.

Anche l'esplicito riferimento contenuto nell'art. 41 del [r.d. 26-2-1928, n. 332](#), «alla istituzione di campi sperimentali, vivai e simili», quali esempi di reale beneficio, viene interpretato restrittivamente, per cui il mutamento di destinazione potrà essere concesso sempre che la nuova destinazione abbia, anch'essa, natura silvo-pastorale o, comunque, agraria. Sì che, in giurisprudenza, è ricorrente l'assunto secondo cui gli interventi di natura non agraria - quali, ad esempio, gli interventi edilizi, o industriali - non possono in alcun modo legittimare il mutamento di destinazione<sup>(118)</sup>.

Al riguardo, vanno registrate significative aperture verso un approccio ermeneutico meno rigido: ciò, anche alla luce, dell'art. 3, 1° co., lett. b), n. 1, della [legge n. 97/1994](#), che, con riferimento alle organizzazioni montane, riconosce alle Regioni la facoltà di determinare con proprie disposizioni normative «le condizioni per poter autorizzare, caso per caso, una destinazione dei beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni».

Il tenore letterale di siffatta norma è così ampio da consentire di farvi rientrare qualunque altra destinazione diversa da quella silvo-pastorale, ivi compresa, ad esempio, quella turistica<sup>(119)</sup>: peraltro, ciò che deve essere sempre garantita è la rispondenza del diverso utilizzo delle terre

civiche alle concrete e alle mutate esigenze della collettività, cui, fra l'altro, va garantita la conservazione della consistenza del loro patrimonio.

La norma sopraindicata è richiamata, significativamente, dall'art. 3, 7° co., della [legge n. 168/2017](#), in forza del quale «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, lettera 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».

In ogni caso - si afferma costantemente in giurisprudenza - l'autorizzazione da parte dell'autorità regionale ex art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#) rappresenta l'unico provvedimento avente efficacia costitutiva in ordine alla «sdemanializzazione» del bene civico e, correlativamente, l'unico provvedimento dal quale potrà conseguire, appunto, il mutamento di destinazione, non essendo ammessa una «sdemanializzazione» di fatto<sup>(120)</sup>.

Per quanto attiene alle procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione, un recente orientamento giurisprudenziale afferma che, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata ai cardini dell'art. 97 Cost., esse devono rispettare i principi di cui alla [legge n. 241 del 1990](#)<sup>(121)</sup>; esse, inoltre - stante il peculiare regime dei beni civici, assimilabile a quello previsto per i beni demaniali - devono essere precedute dalla procedura ad evidenza pubblica prescritta dalla normativa comunitaria per ogni concessione di diritti su beni pubblici<sup>(122)</sup>.

La disciplina normativa in tema di mutamento di destinazione così delineata va necessariamente integrata e completata con le norme contenute nella legislazione regionale. Le Regioni, infatti, sulla base della competenza ad esse attribuita in materia di usi civici, hanno provveduto ad ampliare in modo considerevole le ipotesi in cui è ammesso il mutamento di destinazione<sup>(123)</sup>.

A ciò si aggiunga la diffusa apertura della legislazione regionale in ordine alla «sclassificazione» di fatto delle terre costituenti il patrimonio civico, ove esse «abbiano irrimediabilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi»<sup>(124)</sup>.

In più occasioni, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle norme regionali in tema di «sclassificazione» di fatto, profilo, questo, che oltretutto investe i delicati rapporti fra competenza statale e competenza regionale in materia.

In particolare, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 10, 2° co., della l. reg. Abruzzo 3-3-1988, n. 25 - che prevede la possibilità per il Consiglio Regionale, sentito il Comune, di disporre la cosiddetta sclassificazione delle terre civiche, ove, a causa di utilizzazioni improprie consolidate, risulti la perdita della conformazione fisica e della destinazione funzionale delle stesse - la Corte costituzionale<sup>(125)</sup>, in un primo momento, ha contribuito a favorire l'introduzione, nel sistema normativo in tema di usi civici, della distinzione fra sdemanializzazione delle terre civiche ex art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#) e mera sclassificazione di fatto, che - sul modello della sdemanializzazione di fatto, prevista per i beni demaniali in senso stretto, ex [art. 829 c.c.](#)<sup>(126)</sup> - opererebbe anche per i beni civici<sup>(127)</sup>.

Si è perspicuamente evidenziata l'erroneità di siffatta conclusione: nel caso dei beni civici mediante la sclassificazione il Comune, quale ente esponenziale della collettività - la quale, si badi, è la sola titolare delle terre civiche - a tacer d'altro, va a modificare il regime normativo di appartenenza delle terre di cui è gestore, appunto, per conto della collettività<sup>(128)</sup>. Sennonché, se nel caso della sclassificazione ex [art. 829 c.c.](#) il bene passa dal demanio indisponibile al demanio disponibile del medesimo ente pubblico proprietario, in tal caso, invece, i beni vengono surrettiziamente sottratti al demanio civico collettivo per confluire nel patrimonio allodiale dell'ente. In altri termini, ammettere la sdemanializzazione di fatto attuata dalla Regione o dal Comune - per sanare, ad esempio, situazioni di fatto conseguenti all'alienazione dei beni civici senza l'autorizzazione ex art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#) - implica il passaggio del bene dal regime di bene civico a quello di bene facente parte del patrimonio disponibile dell'ente, per volontà unilaterale dell'ente gestore<sup>(129)</sup>.

Tale linea interpretativa, a tutto concedere, vanifica, in concreto, le garanzie procedurali previste dall'art. 12 della [legge n. 1766/1927](#) a tutela della collettività, quale titolare dei beni civici, garanzie operanti anche nei confronti dello stesso Comune<sup>(130)</sup>.

Di recente, la via della sclassificazione di fatto dei beni civici è stata oggetto di una accurata "rivisitazione" da parte della giurisprudenza: in particolare, i giudici di legittimità, pur ammettendo l'operatività della sdemanializzazione di fatto per i beni del demanio pubblico ex [art. 829 c.c.](#) e ribadendone l'efficacia ex tunc, stante la sua natura dichiarativa, hanno escluso l'estensione della medesima disciplina ai beni civici, non potendo questi essere equiparati ai beni demaniali<sup>(131)</sup>. Infatti, la peculiare natura dei beni civici induce a ritenere che, ancorché il bene abbia perso l'attitudine alla destinazione originaria, la sclassificazione degli stessi possa conseguire soltanto all'esito del procedimento di sdemanializzazione ex art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#), a tutela dei diritti dei componenti della collettività titolare, sì da limitare il più possibile il loro sacrificio<sup>(132)</sup>.

## **10. (Segue). L'espropriabilità dei demani civici.**

Il principio di indisponibilità ed il perpetuo vincolo di destinazione caratterizzanti il regime giuridico dei beni civici esplicano i propri effetti anche in ordine all'espropriazione per pubblica utilità, provvedimento amministrativo attraverso il quale la pubblica amministrazione trasferisce il diritto di proprietà su un bene immobile dal precedente proprietario ad un diverso soggetto, per la realizzazione di un'opera pubblica<sup>(133)</sup>.

Orbene, nel silenzio del legislatore del 1927 in ordine a siffatta fattispecie, si è affermato un consolidato orientamento in forza del quale - in applicazione del principio di stretta eccezionalità delle fattispecie di distrazione delle terre civiche dalla propria destinazione - i beni civici possono essere oggetto di espropriazione per pubblica utilità a condizione che essa sia preceduta dall'autorizzazione regionale ex art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#)<sup>(134)</sup>. Tale autorizzazione potrà essere rilasciata ove, alla luce della valutazione comparativa fra l'interesse della collettività alla conservazione e al godimento dei beni civici e l'interesse generale alla realizzazione dell'opera di pubblica utilità, quest'ultima sia considerata prevalente<sup>(135)</sup>. Il provvedimento autorizzatorio, debitamente motivato, determinerà, infatti, la «sdemanializzazione» del bene civico, con la sottrazione dello stesso alla destinazione originaria e la conseguente estinzione dei diritti della collettività, che, peraltro, si trasferiranno sull'indennità di espropriazione<sup>(136)</sup>. In tale prospettiva, l'autorizzazione ex art. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#) rappresenta l'unico atto idoneo a determinare la «sdemanializzazione» del bene civico, sì che né la dichiarazione di pubblica utilità, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente<sup>(137)</sup>. Pertanto, il decreto di espropriazione per pubblica utilità dovrà essere disapplicato per carenza di potere, ove non sia preceduto dal provvedimento autorizzatorio sopraindicato<sup>(138)</sup>.

Tale indirizzo interpretativo trova ora una solida base normativa nell'art. 4, 1° co. bis, del [d.p.r. 8-1-2001](#) (t.u. sull'espropriazione per pubblica utilità) - introdotto dall'art. 74 della [l. 28-12-2015, n. 221](#) (c.d. legge sulla «green economy») - secondo cui «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»<sup>(139)</sup>.

Anche in ordine all'espropriazione forzata da parte del creditore<sup>(140)</sup>, l'applicazione del principio di indisponibilità del bene facente parte del demanio civico - e «il peculiare regime della sua titolarità» che lo assimila ad un bene appartenente al demanio<sup>(141)</sup> - ne determina la non assoggettabilità a pignoramento o a qualunque atto esecutivo, se non previa sclassificazione secondo le procedure tassativamente previste dal legislatore nella legge sugli usi civici<sup>(142)</sup>. In tale ottica, infatti, ammettere l'espropriazione forzata del demanio civico significherebbe legittimare una forma di estinzione dei diritti di uso civico, diversa ed ulteriore, rispetto a quelle espressamente contemplate dalla [legge n. 1766/1927](#)<sup>(143)</sup>.

È questo l'orientamento largamente prevalente in giurisprudenza<sup>(144)</sup>, secondo cui «la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieta qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e lato sensu pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale»<sup>(145)</sup>. Da qui la conclusione, secondo cui «il bene

già gravato da uso civico può essere sottoposto a procedura esecutiva (e così, successivamente, alla vendita coattiva o ad assegnazione) ma soltanto se il pignoramento - che a quella procedura dà, per scolastica nozione, inizio effettivo - sia successivo alla data del provvedimento di sclassificazione od a quella anteriore, che in quest'ultimo sia espressamente indicata come epoca di perdita della destinazione ad uso civico»<sup>(146)</sup>, 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.

-----  
<sup>(1)</sup> La locuzione «usi civici» - utilizzata nella **l. 16-6-1927, n. 1766**, riguardante, appunto, il riordinamento degli usi civici - va ad indicare «l'intero complesso e variegato fenomeno dei diritti goduti in comune da collettività abitanti in determinate regioni italiane»: così GERMANÒ, «Usi civici», in *Digesto/civ.*, Torino, XIX, 1999, 535, il quale, peraltro, ne sottolinea l'inadeguatezza proprio in considerazione della sua genericità. Nello stesso senso, CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, RTDP, 1967, 88 ss., che sottolinea l'estrema equivocità dell'espressione usi civici; si veda, altresì, LORIZIO, «Usi civici», in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994, 1, che denuncia «la prassi deplorabile, nella quale si indicano con termine non tecnico e generico - dando spesso luogo ad equivoci - come terre di uso civico e addirittura come usi civici, tutti i beni soggetti al regime della legge del 1927, anche quelli sui quali gli usi non sono mai stati esercitati». In considerazione dell'inadeguatezza di tale locuzione, fonte di travisamenti e «incapace di restituirci la multiforme ricchezza di un'infinità di usi locali differenziatissimi», un'autorevole dottrina ha proposto la formula «assetti fondiari collettivi»: così, GROSSI, *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, 20 s.; ID., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

<sup>(2)</sup> Si pensi, solo per fare qualche esempio di siffatte utilità, alla raccolta di legna (legnatico), alla raccolta di ghiande (ghiandatico), alla raccolta di funghi (il c.d. fungatico), nonché al pascolo del bestiame. In argomento, ex multis, A. PALERMO, «Usi civici», in *NN.D.I.*, IV, Torino, 1975, 220 ss.; di recente, MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. Cicu e Messineo*, Milano, 2013, 235 ss.

<sup>(3)</sup> Così, JANNARELLI, *Gli usi civici ed i beni comuni: un accidentato percorso giurisprudenziale*, RDA, 2014, II, 300.

<sup>(4)</sup> GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit. L'espressione "un altro modo di possedere" è mutuata dalla Relazione predisposta da Carlo Cattaneo (pubblicata nel 1851), il quale, chiamato ad analizzare la natura di alcune proprietà collettive esistenti nella piana di Magadino, nell'alta Valle del Ticino, così si esprime: «Questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale».

<sup>(5)</sup> Nell'impianto della **legge n. 1766/1927**, il Commissario per gli usi civici assommava in sé sia le funzioni amministrative sia quelle giurisdizionali in materia di usi civici. Dopo il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di usi civici alle Regioni, ai sensi dell'art. 1 del **d.p.r. 15-1-1972, n. 11** e dell'art. 66 del **d.p.r. 24-7-1977, n. 616**, il Commissario per gli usi civici opera esclusivamente come organo di giurisdizione speciale per la risoluzione delle controversie affidate alla sua competenza, ex art. 29, 2° co., della **legge n. 1766/1927**, e cioè quelle inerenti all'esistenza, alla natura e all'estensione dei diritti di cui all'art. 1 della **legge n. 1766/1927**, ivi comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del fondo. Avverso le sentenze commissariali è possibile proporre appello dinanzi ad una sezione specializzata della Corte d'Appello di Roma (oppure, per le sentenze del Commissario per gli usi civici della Sicilia, la Corte d'Appello di Palermo). Le sentenze rese in sede di appello, a loro volta, sono ricorribili per Cassazione. Sul processo commissariale e sul controverso problema del potere di iniziativa d'ufficio del Commissario per gli usi civici, diffusamente, MERONE, *La giurisdizione commissariale per gli usi civici*, GPC, 2016, 475, ss.

<sup>(6)</sup> Accanto a tali provvedimenti va ricordata, altresì, la **l. 10-7-1930, n. 1078**, in ordine alle controversie in materie di usi civici. In generale, sulla legislazione in tema di usi civici, GERMANÒ, «Usi civici», cit., 535 ss.; DE LUCIA, «Usi civici», in *Digesto/pubbl.*, XV,

Torino, 1999, 584 ss.; LORIZIO, «Usi civici», cit., 1 ss.; PETRONIO, «Usi civici», in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 930 ss.; A. PALERMO, «Usi civici», cit., 209 ss.; TRIFONE, *Gli usi civici*, in *Tratt. Cicu e Messineo*, Milano, 1963; FLORE-SINISCALCHI-TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Roma, 1956; ZACCAGNINI-PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984; da ultimo, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit.; MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, in *Comm. cod. civ.*, diretto da Gabrielli, *Della proprietà, Leggi collegate*, IV, 2013, 965 ss.; CAGNASSO-TOSCHEI-TUCCI (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013.

<sup>(7)</sup> Così, MARSEGLIA, *Proprietà e contratto nella disciplina degli assetti collettivi fondiari*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2015, 201 ss.

<sup>(8)</sup> Sui poteri delle Regioni in materia di usi civici, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 173. In argomento, v, inoltre, SIMONATI, *Gli usi civici nelle regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, Re, 2015; EAD., *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione*, Re, 2007, 335 ss.

<sup>(9)</sup> Per un'attenta disamina della legislazione regionale in materia di usi civici, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 131 ss.

<sup>(10)</sup> MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 972.

<sup>(11)</sup> Fondamentali per il rinnovato interesse in ordine agli assetti fondiari collettivi il lavoro monografico di GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., e, a distanza di pochi anni, quello di CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

<sup>(12)</sup> Il significativo ruolo degli usi civici nella tutela dell'ambiente, è efficacemente tratteggiato da TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in *Tratt. Dir. Agr.*, diretto da Costato-Germanò-Rook Basile, II, Torino, 2011, 217 ss. Si veda, inoltre, per tutti, GERMANÒ, «Usi civici», cit., 540 e MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 253 ss.

<sup>(13)</sup> Sulla necessità di una lettura costituzionalmente orientata della disciplina in tema di usi civici, per tutti, G. PALERMO, *I beni civici, la natura e la loro disciplina*, RDC, 2006, 591 e VITUCCI, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, RDC, 2002, II, 579 ss. Da ultimo, in argomento, DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012 e PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, GiC, 2015, 207 ss.

<sup>(14)</sup> La l. 8-8 1985, n. 431, nota come legge Galasso, sotto il profilo normativo, segna davvero un nuovo approccio in tema di usi civici in un'ottica volta al superamento della politica legislativa repressiva degli assetti collettivi fondiari, di cui la [legge n. 1766/1927](#) è espressione. Sul punto, C. MARSEGLIA, *Proprietà e contratto nella disciplina degli assetti collettivi fondiari*, cit., 191 ss. Altrettanto significativa, nell'evoluzione normativa in tema di usi civici e proprietà collettive, è la [l. 31-1-1994, n. 97](#) (nuove disposizioni per le zone montane), che, tra le principali novità, all'art. 3, 1° co., dichiara la proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, prevedendo la qualificazione delle «organizzazioni montane, anche unite in comunanza, comunque denominate» come enti di diritto privato, aventi personalità giuridica.

<sup>(15)</sup> In questi termini, MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 976. Va, qui, ricordato il fondamentale contributo della giurisprudenza della Corte Costituzionale, che, in molteplici occasioni, ha sottolineato la necessità di un'interpretazione assiologicamente orientata della normativa in tema di usi civici e proprietà collettiva. Fra le pronunce più significative, al riguardo, [C. Cost., 18-3-1999, n. 71](#), FI, 1999, I, 3462; [C. Cost., ord., 22-7-1998, n. 316](#), GiC, 1998, 2321; [C. Cost., 20-2-1995, n. 46](#), FI, 1995, I, 741; [C. Cost., 25-5-1992, n. 221](#), GC, 1992, 232. Da ultimo, sulla rilevanza degli usi civici in funzione dei valori costituzionali sanciti dagli [artt. 2 e 9 della Costituzione](#), [C. Cost., 11-5-2017, n. 103](#), RDA, 2017, 111 ss., con commento di JANNARELLI, *La Corte Costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103*, e [C. Cost., 31-5-2018, n. 113](#). Sul fondamentale contributo della giurisprudenza costituzionale in ordine alla valorizzazione degli usi civici in chiave ambientale, in un'ottica attenta, più in generale, alla tutela degli interessi fondamentali della persona, si veda, JANNARELLI, *Gli usi civici ed i beni comuni: un accidentato percorso giurisprudenziale*, cit., 303 ss.

<sup>(16)</sup> Con tale legge «il Parlamento della Repubblica per la prima volta interviene organicamente in materia di assetti fondiari collettivi»: in tal senso, COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di demani collettivi". Osservazioni a prima lettura*, RDA, 2017, 691.

<sup>(17)</sup> Così, VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino, 1888, e in ID., *Opere giuridiche*, II, *Studi sui diritti reali e sulle trascrizioni, le successioni, la famiglia*, Roma, 1920, 3 ss.

<sup>(18)</sup> La locuzione «domini collettivi» non rappresenta una novità: essa si ricollega alla tradizione dell'Italia centrale e, infatti, compariva nella l. 4-8-1894, n. 397, relativa, appunto, all'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontificio. In argomento, diffusamente, E. CORTESE, «Domini collettivi», in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 913 ss.; si v., altresì, E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi fra storia e diritto*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M.R. Marella, Verona, 2012, 43 ss. Da ultimo, GERMANÒ, *I domini collettivi*, *D. Agr.*, 2018, 85.

<sup>(19)</sup> La legge in esame è chiaramente finalizzata a dare, compiutamente, attuazione alla Costituzione in tema di assetti collettivi fondiari: così, COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168*, cit., 691.

<sup>(20)</sup> Per meglio dire, il legislatore del 2017 riporta il sintagma «usi civici» al significato che gli è proprio, utilizzandolo solo con riferimento agli usi civici in senso stretto, come emerge dall'art. 3, 1° co., lett. d): così, perspicuamente, COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168*, cit., 698.

<sup>(21)</sup> Osserva al riguardo COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168*, cit., 705: «ad un legislatore statale che, nel 1927, voleva superare il fenomeno degli assetti fondiari collettivi, liquidandoli, succede così un legislatore statale che, novant'anni dopo, si propone, invece, di valorizzarli, tutelandoli, anche, se necessario, nei confronti delle Regioni».

<sup>(22)</sup> Così, l'art. 1, 1° co., lett. d) della *legge n. 168/2017*.

<sup>(23)</sup> Si tratta di profili già segnalati da autorevole dottrina: P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit.; nello stesso senso, TAMPONI, *Gli interessi tutelati nelle terre di collettivo godimento*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2011, 4, il quale, con riferimento alle proprietà collettive, osserva: «siamo di fronte ad una comunità intermedia che fa diritto, che detta regole riconosciute dallo Stato: formazione sociale che affonda le sue radici nell'art. 2 Cost.».

<sup>(24)</sup> In tal senso, l'art. 1, 1° co., lett. a) della *legge n. 168/2017*.

<sup>(25)</sup> In tal senso, l'art. 1, 1° co., lett. b) della *legge n. 168/2017*.

<sup>(26)</sup> Sulla capacità normativa degli ordinamenti giuridici privati, SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e il carattere del diritto*, Pisa, 1917; nonché S. ROMANO, *Ordinamenti giuridici privati*, Milano, 1955.

<sup>(27)</sup> Sulla rilevanza del profilo gestorio in ordine ai beni civici, ex multis, P. NERVI (a cura di), *Demani civici e proprietà collettive, un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, Padova, 1998; ID., *La gestione patrimoniale dei domini collettivi*, in *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, a cura di Gajo-Nuvoli, Firenze, 2001, 43 ss.; GALLONI, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, DGA, 1999, 5 ss.

<sup>(28)</sup> Così l'art. 1, 1° co., lett. c), della *legge n. 168/2017*. Sulla rilevanza di tale profilo, perspicuamente, GERMANÒ, *I domini collettivi*, cit., 93.

<sup>(29)</sup> Si tratta di una previsione normativa sul solco tracciato dall'art. 3 della *legge n. 97/1994* riguardo alle organizzazioni montane. Al riguardo, GERMANÒ, *I domini collettivi*, cit., 99 ss.

<sup>(30)</sup> Lo scopo della legge in esame è, dunque, quello di confermare normativamente che i domini collettivi conservano e valorizzano il patrimonio naturale nazionale, sì che la loro tutela è competenza dello Stato ex art. 117, 2° co, lett. s), Cost., mentre la loro valorizzazione appartiene anche alle Regioni: in tal senso, GERMANÒ, *I domini collettivi*, cit., 99, il quale analizza, altresì, il ruolo assegnato alle Regioni dalla nuova legge. In argomento, si veda, altresì, COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168*, cit., 700 ss.

<sup>(31)</sup> Così, l'art. 2, 2° co., della *legge n. 168/2017*.

<sup>(32)</sup> L'art. 3, 1° co., della *legge n. 168/2017* così dispone: «Sono beni collettivi:

a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate;

b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati;

c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della [legge 16 giugno 1927, n. 1766](#); da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta [legge n. 1766 del 1927](#); dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima [legge n. 1766 del 1927](#) e dell'articolo 9 della [legge 3 dicembre 1971, n. 1102](#); da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione;

d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati;

e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della [legge 25 luglio 1952, n. 991](#), 10 e 11 della [legge 3 dicembre 1971, n. 1102](#), e 3 della [legge 31 gennaio 1994, n. 97](#);

f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici».

<sup>(33)</sup> «Se vogliamo evitare forzature indebite, dobbiamo evitare di autolimitarci alla dicotomia pubblico/privato, che può impedirci di comprendere (e perciò di valutare correttamente) creature storiche, come gli assetti fondiari collettivi oggetto delle nostre attenzioni, assetti che non sono né pubblici, né privati, ma che, al contrario, attingono sia all'una che all'altra categoria, offrendoci una sorta di tertium genus - il collettivo, appunto - nella sua inconfondibile tipicità»: così, GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi: poche ma ferme conclusioni*, in ID., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Milano, 2017, 426. In argomento, di recente, GERMANÒ, *I domini collettivi*, cit., 91 s., il quale evidenzia che «in modo chiaro la disciplina dei domini collettivi è *privata* quanto ai soggetti ed è *pubblica* quanto agli oggetti: infatti, l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'insuscipibilità sono i caratteri dei beni pubblici demaniali»

<sup>(34)</sup> Al riguardo, Paolo Grossi - in occasione della 23ª Riunione scientifica del Centro studi e documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive di Trento - nel salutare tale provvedimento normativo come un atto di grande coraggio da parte del legislatore italiano, osserva: «finalmente si sono deposti i mezzi termini, le riserve mentali, i dubbi e le sfiducie».

<sup>(35)</sup> Così, testualmente, GERMANÒ, *Un diritto transitorio per gli usi civici?*, Relazione presentata al Seminario, tenutosi a Longarone il 13-4-2018, dal titolo *Dialoghi sulla proprietà collettiva: a proposito della legge 168/2017. La nuova legge nazionale sulla proprietà collettiva: le sue innovazioni, le sue criticità, le sue applicazioni sul territorio veneto*, reperibile sul sito dell'APRODUC (Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico); nello stesso senso, COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168*, cit., 698.

<sup>(36)</sup> Sul punto, COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168*, cit., 698.

<sup>(37)</sup> In argomento, GERMANÒ, *Un diritto transitorio per gli usi civici?*, cit., 4, per il quale, in ordine alla legge del 1927, possono considerarsi non applicabili, per intervenuta obsolescenza, le disposizioni sulla classificazione delle terre civiche, quelle sulla quotizzazione nonché quelle sulla gestione delle terre silvo-pastorali (artt. 11 e 13-26).

<sup>(38)</sup> Al riguardo, ex multis, GERMANÒ, «Usi civici», cit., 542; ID., *Sugli usi civici*, RDA, 2015, II, 128 ss., per il quale l'espressione generale usi civici ricomprende sia gli usi civici in senso stretto sia il fenomeno relativo alle c.d. terre civiche, di appartenenza della collettività che vi esercita, appunto, gli usi. Le terre civiche rappresentano forme di proprietà collettive, per così dire, "aperte", in cui il diritto di uso è riconosciuto ai soggetti che fanno parte, in forza del vincolo di incolato, della collettività medesima. Ad esse si affiancano, nel variegato panorama delle terre di collettivo godimento, forme di proprietà collettive c.d. chiuse, in cui il diritto di uso è riconosciuto soltanto ai discendenti degli antichi originari. Tale fenomeno, diffuso soprattutto, nell'arco alpino, peraltro non trova la sua disciplina nella legge del 1927, ma nelle cc.dd. leggi sulla montagna e, in particolare, ora, nella [legge n. 97/1994](#). Sulle comunioni familiari montane, e in particolare sulle Regole, amplius ROMAGNOLI, «Regole dell'arco alpino», in *NN.D.I.*, App., VI, Torino, 1986, 605 ss.

In senso critico, PETRONIO, «Usi civici», cit., 930 e Id., *Rileggendo la legge sugli usi civici*, RDA, 2006, 629, secondo il quale non v'è dubbio che «una lettura piana e non forzata della legge induca a ritenere, almeno in prima approssimazione, che l'art. 1, nel definire l'ambito della materia disciplinata, si riferisca in modo unitario alla categoria dei diritti di promiscuo godimento e che in questa categoria rientrino sia gli usi civici propriamente detti sia gli altri diritti anch'essi promiscui».

<sup>(39)</sup> Sulla politica livellatrice delle fattispecie di beni e diritti collettivi, GERMANÒ, «Usi civici», cit., 535 ss.

<sup>(40)</sup> MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 151 ss.

<sup>(41)</sup> Per una puntuale ricostruzione in chiave storica degli usi civici, che affondano le loro radici nel diritto feudale, per tutti, GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit.; PETRONIO, «Usi civici», cit., 931 ss.; da ultimo, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 1 ss.

<sup>(42)</sup> In argomento, ex multis, TRIFONE, *Gli usi civici*, cit., 148; MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 191 ss.

<sup>(43)</sup> Così, testualmente, PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, RDC, 2011, I, 85.

<sup>(44)</sup> Sulle difficoltà inerenti all'inquadramento giuridico degli usi civici «in re aliena», diffusamente, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 192 ss.; MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 978 ss.

<sup>(45)</sup> G. PALERMO, *I beni civici, la natura e la loro disciplina*, cit., 607 ss.

<sup>(46)</sup> MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 197.

<sup>(47)</sup> CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, cit., 92.

<sup>(48)</sup> MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 201.

<sup>(49)</sup> Così, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 191.

<sup>(50)</sup> In argomento, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 203, il quale, più precisamente, con riferimento alla natura giuridica del diritto di uso civico in senso stretto, discorre di diritto reale atipico «in quanto non è costruito come un limite al potere del proprietario, ma come parte di una situazione dominicale complessa, in cui la titolarità del diritto e la sua utilizzazione concreta convivono non come situazioni di eccezionale scomposizione del contenuto proprietario, ma come situazione normale, naturalmente costruita intorno alla dissociazione fra dominio diretto e dominio utile». Si veda, inoltre, PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, cit., 88.

<sup>(51)</sup> Deve ritenersi che le norme relative alla disciplina degli usi civici in senso stretto non vengano in alcun modo intaccate dalla legge in tema di domini collettivi: in tal senso, GERMANÒ, *Un diritto transitorio per gli usi civici?*, cit., 4.

<sup>(52)</sup> Sulla liquidazione degli usi civici, per tutti, DE LUCIA, «Usi civici», cit., 587 ss.; MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 96 ss.; MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 994 ss.; C. FEDERICO, *La liquidazione dei diritti di uso civico*, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, cit., 99 ss.

<sup>(53)</sup> MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 994 ss.

<sup>(54)</sup> Ciò alla luce dell'art. 1 del d.p.r. 15-1-1972, n. 11 e dell'art. 66 del d.p.r. 24-7-1977, n. 616, con i quali, come già rilevato, si è realizzata la devoluzione alle Regioni delle funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici.

<sup>(55)</sup> L'art. 3 della legge n. 1766/1927 è diretto ad evitare «liti di rivendicazione che tengano agitati ed inaspriti gli animi distraendoli anche da un proficuo lavoro per correre dietro sovente a miraggi raggiungibili»: così la Relazione ministeriale per la conversione dei decreti n. 751 e 1484 del 1924. La norma trova la sua ragion d'essere nella volontà legislativa di riordinare definitivamente la materia, e, nel disegno del legislatore, era destinata ad operare sia nel caso di usi civici gravanti su fondi altrui sia nell'ipotesi di demani comunali. Su tali profili, PETRONIO, «Usi civici», cit., 936.

<sup>(56)</sup> In tal senso, DE LUCIA, «Usi civici», cit., 588.

<sup>(57)</sup> Al riguardo, ex multis, Cass., 16-3-2007, n. 6165, DGA, 2008, 268, con nota di FULCINITI, *La dichiarazione degli usi civici obbligatoria (solo) su terre private ribadita dalla Cassazione*, per la quale «la dichiarazione prevista dall'art. 3 l. 16-1-1927, n. 1766, secondo cui chiunque pretenda di esercitare i diritti di uso civico di "promiscuo godimento" è tenuto a farne

dichiarazione al Commissario liquidatore entro sei mesi dalla pubblicazione della legge pena l'estinzione dei relativi diritti, non riguarda i diritti sui terreni che, appartenendo al demanio universale e comunale siano propri della stessa collettività degli utenti; infatti, allo scopo di evitare contrasti o incertezze tra le popolazioni agrarie, il legislatore nel prevedere l'obbligo della denuncia esclusivamente per i diritti "di promiscuo godimento", ha inteso riferirsi, ai diritti di uso civico su beni altrui, non potendosi tale ipotesi configurare nel caso di titolarità dei beni spettanti alla stessa universitas di appartenenza degli utenti, anche quando i diritti siano esercitati da collettività residenti in parte limitate del territorio comunale». Nello stesso senso, [Cass., 9-2-2001, n. 1870](#), DGA, 2002, 113, con nota di DEL PAPA, *Terre civiche e usi civici in senso stretto: l'onere della dichiarazione ex art. 3 l. n. 1766/27*; [Cass., 26-10-1993, n. 10645](#), RDA, 1994, II, 207, con nota di GERMANÒ, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*.

<sup>(58)</sup> In ordine a tale istanza, a differenza di quanto previsto per la denuncia di cui all'art. 3 della [legge n. 1766/1927](#), non è previsto alcun termine: al riguardo, FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 2000, 23. Si veda, altresì, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 98, il quale sottolinea che l'accertamento della natura, dell'esistenza e dell'estensione dei diritti di usocivico, in ogni caso, può essere disposto d'ufficio dal Commissario per gli usi civici.

<sup>(59)</sup> In argomento, MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 996.

<sup>(60)</sup> «Tale limitazione non è in contrasto con il principio dell'imprescrittibilità degli usi, ma rappresenta solo un temperamento di indole pratica, dettato dall'interesse a evitare che situazioni risalenti a periodi antichissimi rimangano indefinitamente incerte»: così, [Cass., 24-1-1995, n. 792](#), DGA, 1997, 456; al riguardo, in dottrina, DE LUCIA, «Usi civici», cit., 588.

<sup>(61)</sup> La massima «ubi feuda ibi demania» - elaborata dalla Commissione feudale nominata con decreto 11-11-1807 da Giuseppe Napoleone, per decidere tutte le cause fra le collettività ed i baroni, introdotte prima del 1806 - non trova operatività laddove all'infeudazione non preesisteva una popolazione insediata, trattandosi in tal caso di feudo rustico o inabitato. Con l'applicazione di tale massima, il problema si sposta sulla prova della natura feudale del terreno, per la quale sin dalla Commissione feudale sono stati individuati degli equipollenti, poi recepiti nel diritto vigente ad opera della giurisprudenza, essendo spesse volte assai arduo rinvenire i titoli originari di investitura e di concessione in feudo: così, testualmente, DE LUCIA, «Usi civici», cit., 588. In giurisprudenza, [Cass., 24-1-1995, n. 792](#); di recente, [Cass., 21-12-2016, n. 26605](#).

In ordine alla massima «ubi feuda ibi demania», in senso critico, PETRONIO, «Usi civici», cit., 939.

<sup>(62)</sup> Più precisamente, gli usi essenziali sono quelli «il cui personale esercizio sia necessario per i bisogni della vita». Appartengono a questa categoria, ad esempio, i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, di raccogliere legna per uso domestico, di seminare. La giurisprudenza ha chiarito che l'essentialità del diritto deve essere valutata in relazione all'originaria costituzione dell'uso civico, cosicché, una volta costituito, tale carattere rimane inalterato, e prescinde dal mutamento delle condizioni economiche della popolazione: in tal senso, [Cass., 1-6-1935, n. 2106](#), GI, 1935, I, 919.

<sup>(63)</sup> Gli usi sono considerati utili «se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria». Secondo l'art. 4 della legge sugli usi civici, appartengono a questa categoria «congiunti ai diritti di cui alla precedente categoria che da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fini anche di speculazione; ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare».

<sup>(64)</sup> [Cass., 7-4-1975, n. 1240](#), GI, 1975, I, 1, 1575; ancor prima, [Cass., 27-2-1946, n. 192](#), FI, 1944-46, I, 725.

<sup>(65)</sup> Riguardo ai criteri per la determinazione delle quote, l'art. 5 della legge in esame stabilisce che, per gli usi essenziali, la parte da assegnarsi al Comune va da 1/8 sino a 1/3 del fondo, che può essere portato alla metà; in ogni caso se il diritto è di tenue entità, il compenso può essere ridotto sotto i limiti predetti. Per gli usi utili, la quota di spettanza per la collettiva va da 1/4 sino a un massimo di 2/3 del fondo; tale compenso comprende però anche quello

corrispondente ai diritti essenziali esistenti sul medesimo fondo. Inoltre, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 della [legge n. 1766/1927](#) e 8 del r.d. n. 322/1928, la porzione di terra da assegnare in compenso dei diritti civici deve essere determinata non solo con riferimento all'estensione del fondo, ma anche al suo valore. In argomento, LORIZIO, «Usi civici», cit., 3 s. In giurisprudenza, Cass., 7-4-1975, n. 1240, cit., che configura il procedimento di liquidazione degli usi civici mediante scorporo come «giudizio divisionale».

<sup>(66)</sup> Si è osservato - alla luce dell'art. 12 del r.d. n. 322/1928, che configura la liquidazione con canone come ipotesi eccezionale - che il sistema della liquidazione con canone, in realtà, è divenuto il sistema ordinario e comunque quello cui si fa più frequente ricorso: così, LORIZIO, «Usi civici», cit., 3.

<sup>(67)</sup> In argomento, DE LUCIA, «Usi civici», cit., 590; LORIZIO, «Usi civici», cit., 3; da ultimo, C. FEDERICO, *La liquidazione dei diritti di uso civico*, cit., 112. Il canone, ai sensi dell'art. 33 del r.d. n. 332/1928, è affrancabile.

<sup>(68)</sup> In dottrina, per tutti, CERULLI IRELLI, *Problemi della liquidazione degli usi civici mediante compenso in canone*, NDA, 1981, 621 ss.; in giurisprudenza, T. Viterbo, 30-3-1946, FI, 1943, I, 546; A. Roma, 12-12-1950, RDA, 1951, II, 7; T. Roma, 20-3-1962, n. 1600, TR, 1962, 507 ss., che configurano il «canone di natura enfiteutica» come onere reale.

<sup>(69)</sup> In argomento, PETRONIO, «Usi civici», cit., 937; LORIZIO, «Usi civici», cit., 3.

<sup>(70)</sup> Il progetto di liquidazione, dichiarato esecutivo dalla Regione, costituisce titolo per le operazioni di divisione e distacco delle terre, o per la riscossione dei canoni. Sul punto, PETRONIO, «Usi civici», cit., 937.

<sup>(71)</sup> L'espressione proprietà collettiva, sotto il profilo normativo, fu utilizzata per la prima volta, nella legislazione italiana, dalla legge 4-8-1898, n. 397, relativa all'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio, ed è poi ricomparsa nella legislazione attuale proprio con la [legge n. 97/1994](#). Al riguardo, E. ROOK BASILE, *Proprietà collettiva e formazioni sociali*, SSe, 1998, 345 ss.

<sup>(72)</sup> Il profilo inerente alla titolarità dei demani civici ha dato origine ad un vivace dibattito, i cui termini sono riassunti in GERMANÒ, «Usi civici», cit., 545.

<sup>(73)</sup> MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 213 ss.

<sup>(74)</sup> MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 1007.

<sup>(75)</sup> Ai sensi dell'art. 30 del r.d. 332/1928, il c.d. progetto di verifica redatto dai periti incaricati viene esaminato ed approvato, o eventualmente rettificato, dalla Regione, che ne disporrà il deposito presso il Comune o l'associazione agraria del luogo in cui siano situate le terre; di tale deposito dovrà essere dato avviso con un bando e il progetto di liquidazione dovrà essere notificato agli interessati. Contro il progetto di verifica, i possessori delle terre su cui sono stati individuati gli usi, il Comune o l'associazione agraria potranno proporre opposizione al Commissario per gli usi civici nel termine di trenta giorni. I possessori, nel medesimo termine, potranno presentare istanza di legittimazione, ovvero dichiarazione di bonario rilascio delle terre occupate. Sul punto, PETRONIO, «Usi civici», cit., 938.

<sup>(76)</sup> Secondo l'orientamento prevalente, l'occupatore delle terre civiche «sine titolo» o con un titolo invalido è considerato alla stregua di un possessore di mala fede, obbligato, dunque, alla restituzione dei frutti. Tale obbligo decorre dalla data in cui è stata riconosciuta la natura demaniale delle terre. Al riguardo, MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 1014, nt. 32.

<sup>(77)</sup> In argomento, ex multis, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 110; MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 1014; LORIZIO, «Usi civici», cit., 8.

<sup>(78)</sup> CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 368, il quale sottolinea la natura costitutiva del provvedimento di classificazione delle terre civiche.

<sup>(79)</sup> Il c.d. piano economico è previsto dall'art. 130 del r.d. n. 3267/1923.

<sup>(80)</sup> In argomento, PETRONIO, «Usi civici», cit., 942.

<sup>(81)</sup> Si tratta di un modello che il legislatore fascista mutua dalla legislazione napoletana preunitaria, al fine di sostenere e promuovere la piccola proprietà terriera: sul punto, PETRONIO, «Usi civici», cit., 941.

<sup>(82)</sup> Secondo quanto previsto espressamente dall'art. 19 della [legge n. 1766/1927](#).

<sup>(83)</sup> PETRONIO, «Usi civici», cit., 941.

<sup>(84)</sup> In argomento, GERMANÒ, *Un diritto transitorio per gli usi civici?*, cit., 4. In tale prospettiva, pare altresì dubbia la tenuta nel sistema della procedura di classificazione delle terre costituenti il demanio civico.

<sup>(85)</sup> Sulla legittimazione, per tutti, CERVATI *Appunti circa la legittimazione delle terre d'uso civico*, RDA, 1963, I, 298 ss.; JANNARELLI, *La prelazione agraria e le terre civiche oggetto di provvedimento di legittimazione*, RDA, 2000, 175 ss., DE LUCIA, «Usi civici», cit., 592; PETRONIO, «Usi civici», cit., 938; MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 1008.

<sup>(86)</sup> L'istituto trova la sua «ratio» nell'esigenza di regolarizzare le occupazioni abusive grazie alle quali gli occupatori, malgrado l'assenza di un titolo valido, hanno apportato consistenti miglioramenti agrari al bene civico. Per una ricostruzione storica dell'istituto, C. FEDERICO, *La legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici*, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, cit., 184 ss.

<sup>(87)</sup> Tuttavia, nella prassi, la legittimazione da atto concessorio di carattere eccezionale è divenuta, inopinatamente, un procedimento ordinario utilizzato per regolarizzare le occupazioni abusive, denegabile solo a fronte di gravi motivi di interesse pubblico. Al riguardo, CERVATI *Appunti circa la legittimazione delle terre d'uso civico*, cit., 298 ss.; DE LUCIA, «Usi civici», cit., 592. In giurisprudenza, di recente, T.A.R. Calabria, 28-5-2014, n. 227.

<sup>(88)</sup> Sul punto, C. St., 8-4-1980, n. 327, CS, 1980, I, 425. In dottrina, ex multis, C. FEDERICO, *La legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici*, cit., 186 ss.

<sup>(89)</sup> Al riguardo, C. Cost., 20-2-2007, n. 39, GiC, 2007, 1.

<sup>(90)</sup> Siffatto provvedimento, peraltro, non si perfeziona se non viene emanato, ai sensi degli artt. 2 della l. 12-1-1991, n. 13 e 5 della l. 4-12-1993, n. 491, nella forma del decreto del Ministro della Giustizia: in tal senso, da ultimo, Cass., 5-11-2013, n. 24757.

<sup>(91)</sup> In giurisprudenza, ex multis, Cass. S.U., 4-6-1956, n. 1874, GC, 1956, 1667.

<sup>(92)</sup> Ai sensi del combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 1766/1927 e dell'art. 33 del r.d. n. 332/1928, il canone può essere di misura inferiore ove l'occupatore avrebbe potuto beneficiare della quotizzazione.

<sup>(93)</sup> Sul punto, JANNARELLI, *La prelazione agraria e le terre civiche oggetto di provvedimento di legittimazione*, cit. 187 ss., anche per ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza.

<sup>(94)</sup> Alla luce del combinato disposto degli artt. 10 della legge n. 1766/1927 e 33 del r.d. n. 332/1928, il beneficiario della legittimazione può procedere all'affrancazione dal canone «di natura enfiteutica», anche contestualmente alla legittimazione stessa. In tal modo, il diritto di proprietà, a seguito della liberazione da siffatto onere, si riespande in tutta la sua pienezza.

<sup>(95)</sup> In giurisprudenza, ex multis, Cass., 23-6-1993, DGA, 1994, 498; Cass., 27-5-1995, n. 5906, DGA, 1997, 122.

<sup>(96)</sup> In caso di provvedimento di affrancazione si dovrà, poi, procedere all'annotazione dello stesso, a margine della trascrizione del provvedimento di legittimazione: in tal senso, si veda la circolare dell'Agenzia del Territorio del 26-2-2004, n. 2 e la risoluzione della predetta Agenzia del 8-3-2006, n. 1.

<sup>(97)</sup> Tale «statuto», in giurisprudenza, viene spesso ricondotto alla tendenziale equiparazione o, comunque, all'assimilazione dei beni civici ai beni demaniali: in argomento, però, C. Cost., 11-7-1989, n. 391, FI, 1990, I, 1806, secondo cui i beni civici non sono configurabili come beni pubblici «in senso stretto e tecnico», giacché l'inalienabilità, l'indisponibilità ed il vincolo di destinazione non sono peculiari dei soli beni pubblici. «Ne conseguirebbe l'autonomia delle terre civiche e della proprietà collettiva il cui vincolo di destinazione è ciò che le qualificerebbe inalienabili, indisponibili ed inespropriabili»: così, GERMANÒ, «Usi civici», cit., 539.

<sup>(98)</sup> Sul regime di circolazione delle terre civiche, MARINELLI, *La circolazione giuridica dei beni di uso civico tra teoria generale e vincoli di legge*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2006, 9 ss.; da ultimo, per un'indagine in chiave critica sulla fondatezza del "dogma" dell'inalienabilità dei beni gravati da usi civici, BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, FN, 2015, 593 ss.; PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, cit., 207 ss. Numerosi e complessi i problemi emergenti nell'attività notarile in ordine alla circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici: in argomento, ANDRINI, *Usi civici ed attività notarile*, VN, 1991, 806 ss.; ANTONELLI, *Usi civici e insediamenti urbani*, RN, 1999, 65 ss.; G. DE MATTEIS, *Alienazione dei beni civici. Invalidità e*

*rimeredi, VN, 2004, 1749 ss.*

Peraltro, va qui rilevato che l'indisponibilità che caratterizza lo «statuto normativo» dei beni civici non opera riguardo alla circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici in senso stretto. Infatti, nel caso di usi civici «in re aliena», qualora il procedimento volto alla liquidazione non sia stato avviato o sia ancora in corso, il terreno su cui essi gravano, rappresentando un bene oggetto di proprietà privata, è liberamente alienabile, a titolo oneroso o a titolo gratuito; tuttavia, i diritti di uso civico, che ineriscono al fondo, circolano con esso, andando a limitare il godimento del bene da parte dell'avente causa. L'alienazione del bene, valida ed efficace, non influisce, dunque, sull'esistenza e sull'estensione dell'uso civico che continuerà a gravare sul fondo. Qualora il procedimento volto alla liquidazione degli usi civici si sia concluso, il bene - oggetto di un diritto di proprietà che si riespande in tutta la sua pienezza - potrà circolare libero dal vincolo, qual è il diritto di uso civico, oramai estinto. Sul punto, PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, cit., 83 ss.

<sup>(99)</sup> Cass., 10-10-1980, n. 6017, NDA, 1980, 347, con nota di ADORNATO, *Nullità della vendita di beni civici prima della loro assegnazione a categoria*; nello stesso senso, Cass., 22-11-1990, n. 11265, FI, 1990, I, 3396. In argomento, Comm. Usi Civici Lazio, 6-6-1986, e Comm. Usi Civici Abruzzo, 23-6-1986, NDA, 1986, 296, secondo le quali la preventiva assegnazione a categoria rappresenta «un presupposto formale e sostanziale indispensabile» del procedimento volto alla sdemanializzazione del bene, reputando conseguentemente nulla la vendita effettuata in assenza di questo; *contra*, T.A.R. Lazio, 19-10-1983, DGA, 1984, 51, secondo cui la preventiva assegnazione a categoria è necessaria solo quando non risulta da sicuri elementi a quale categoria il bene appartenga.

<sup>(100)</sup> Così, A. PALERMO, «Usi civici», cit., 233; in giurisprudenza, Cass., 30-3-1951, n. 698, GCCC, 1952, 10 ss.

<sup>(101)</sup> C. Cost., 11-7-1989, n. 391, cit., 1806.

<sup>(102)</sup> A tal fine, ai sensi dell'art. 39 r.d. n. 332/1928, sarà necessaria una delibera - adeguatamente motivata - del Comune o dell'associazione agraria; successivamente dovrà essere richiesta l'autorizzazione ad alienare alla Regione, che ha, attualmente, la competenza in materia.

<sup>(103)</sup> Alla luce del complessivo sistema in tema di usi civici, si ritiene che l'alienazione possa essere eccezionalmente consentita ove essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, come nel caso di costruzione di un'opera di interesse generale, ovvero, ai sensi dell'art. 39 del r.d. n. 332/1928, quando essa abbia ad oggetto un fondo limitatamente esteso tale da non prestarsi a qualunque forma di utilizzazione da parte della collettività. In argomento, TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, cit., 230; CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 388; A. PALERMO, «Usi civici», cit., 233.

<sup>(104)</sup> In giurisprudenza, ex multis, Comm. Usi Civici Lazio, 9-3-1983, NDA, 1984, 128, con nota di RAMELLI DI CELLE, *Diritti civici e terre collettive in recenti sentenze*; Cass., 3.2.2004, n. 1940, con nota di RUMOLO, *Usi civici e validità del contratto*, *Notariato*, 2005, 135 ss. In dottrina, CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 381; LORIZIO, «Usi civici», cit., 6; GERMANÒ, «Usi civici», cit., 539; MARINELLI, *La circolazione giuridica dei beni di uso civico tra teoria generale e vincoli di legge*, cit., 10.

<sup>(105)</sup> Il rigore di tale orientamento è stato sottoposto a revisione critica, rilevandosi che, a ben vedere, il dato normativo non esige espressamente che l'autorizzazione in questione debba essere preventiva: il provvedimento autorizzatorio - quando risulti da sicuri elementi a quale categoria il bene appartenga - avrebbe efficacia dichiarativa, sì che il rilascio è possibile anche dopo la stipula dell'atto di vendita: in argomento, C. Cost., 26-1-1990, n. 31, FI, 1990, I, 1805, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, 4° e 5° co., della l. reg. Abruzzo 3-3-1988, n. 25, nella parte in cui attribuisce alla Regione il potere di «provvedere alla convalida delle autorizzazioni, all'alienazione di terre civiche non previamente assegnate a categoria, rilasciate dall'autorità competente, sempre che i relativi atti di alienazione siano stati stipulati e registrati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge».

Tuttavia, in argomento, di recente, si veda C. Cost., 31-5-2018, n. 113, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l. reg. Lazio, 3-1-1986, n. 1 e successive modifiche - per contrasto con gli artt. 3, 9 e 117, 2° co., lett. l) e lett. s) - in quanto prevede la possibilità, per i comuni, frazioni di comuni e università agrarie, «di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizioni particolarmente favorevoli».

<sup>(106)</sup> A tale conclusione si perviene in forza del combinato disposto degli artt. 12, 2° co., della [legge n. 1766/1927](#), e 24 del [r.d. n. 332/1928](#): sul punto, A. PALERMO, «Usi civici», cit., 234. Il denaro ricavato dalla vendita autorizzata dei beni civici, ai sensi dell'art. 24 del [r.d. n. 332/1928](#), deve essere investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione o all'associazione agraria, per essere poi destinato alla realizzazione di opere permanenti di interesse generale a favore della popolazione, similmente a quanto è previsto per le somme riscosse a seguito delle procedure di liquidazione, legittimazione ed affrancazione di canoni.

<sup>(107)</sup> In argomento, Cass. S.U., 14-3-1959, n. 759, *RDA*, 1959, II, 149, secondo cui non è consentita la concessione in enfiteusi di beni civici; si veda, altresì, Cass., 12-12-1953, n. 3690, *GCCC*, 1959, 561 ss., con nota di CERVATI, *A proposito dei demani di uso civico e della loro incommerciabilità*. Peraltro, i beni civici, se temporaneamente non utilizzati dalla collettività, possono essere destinati, con atto di concessione, al godimento da parte di privati se la destinazione ha carattere temporaneo e il rapporto ha carattere precario. Ne deriva che il rapporto concessorio avente ad oggetto un bene civico non può in alcun modo essere assoggettato alla speciale disciplina sui contratti agrari: così, T.A.R. Trento, 12-3-2014, n. 78, *FA*, 2014, 863.

<sup>(108)</sup> Ex multis, [Cass., 10-10-1980, n. 6017](#), cit. Sulla legittimazione ad agire per fare valere la nullità nei casi in questione, ROMANO, *La nullità degli atti dispositivi dei beni gravati da usi civici*, in *Contributo allo studio delle proprietà collettive*, a cura di Donato-Romano, Napoli, 2013, 90 ss.

<sup>(109)</sup> Cass., 15-6-1974, n. 1750, *RFI*, 1974, *Usi civici*, n. 22.

<sup>(110)</sup> L'inusucapibilità delle terre civiche trova la sua «ratio» nella peculiare struttura del diritto di uso civico, tendenzialmente perpetuo, e nel vincolo di destinazione gravante sul bene, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 126. In argomento, Al riguardo, MACARIO-MARSEGLIA, *Usi civici*, cit., 1021 s. Sul rapporto fra possesso e usi civici, A. MASI, *Usi civici e circolazione del possesso*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2007, 27 ss.

<sup>(111)</sup> Correlativamente, il mancato utilizzo dei beni civici da parte della collettività che ne è titolare protratto nel tempo non determinerà l'estinzione dei diritti di uso civico per prescrizione. Sull'imprescrittibilità, con particolare riferimento, ai rapporti con l'inusucapibilità, MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 125 ss.

<sup>(112)</sup> Peraltro, in tal senso, già l'art. 3, 1° co., della [legge n. 97/1994](#) aveva espressamente dichiarato la proprietà collettiva «indivisibile ed inusucapibile».

<sup>(113)</sup> Sul mutamento di destinazione, per tutti, TOMASELLA, *I possibili mutamenti di destinazione delle terre civiche: la Cassazione include...le discariche*, *DGA*, 2003, 236 ss.; MAZZUCCA, *Il mutamento di destinazione delle terre soggette ad usi civici*, in *Contributo allo studio delle proprietà collettive*, cit., 27 ss.

<sup>(114)</sup> Pur non potendosi escludere a priori un mutamento irreversibile: in tal senso, TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, cit., 230 s.

<sup>(115)</sup> Sulla necessità di un attento bilanciamento degli interessi in gioco nel procedimento volto ad autorizzare l'alienazione e il mutamento di destinazione, TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, cit., 230 s.

<sup>(116)</sup> L'interesse della generalità degli abitanti deve essere sempre valutato in concreto: in tal senso, [C. Cost., 21-11-1997, n. 345](#), *GiC*, 1997, 3390, con nota di SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*.

<sup>(117)</sup> [C. St., 6-3-2003, n. 1247](#), *CS*, 2003, I, 1080; [C. St., 25-10-2007, n. 4962](#), *FA*, 2003, I, 2454.

<sup>(118)</sup> In argomento, [C. St., 30-10-1979, n. 755](#), *CS*, 1979, I, 1489; [T.A.R. Trento, 15-10-1997, n. 312](#), *DGA*, 2000, 274, con nota di E. BENEDETTI, *Sulla rilevanza urbanistica del mutamento di*

*destinazione di beni demaniali civici; Cass., 30-1-2001, n. 1307, DGA, 2001, 754, con nota di DEL PAPA, Terreni di uso civico e mutamenti di destinazione.*

<sup>(119)</sup> Così, GERMANÒ, «Usi civici», cit., 551.

<sup>(120)</sup> Cass., 12-12-1953, cit., 561; Cass., 28-9-2011, n. 19792, DGA, 2012, 702 ss., con nota di BAFFA, *Beni civici non assoggettabili ad esecuzione forzata per i quali non interviene nessuna sdemanializzazione di fatto per mancato uso; T.A.R. Sardegna, 17-7-2013, n. 546, DGA, 2013, 558, con nota di GERMANÒ, Sull'impossibilità giuridica della sdemanializzazione di fatto di terreni gravati da uso civico.*

<sup>(121)</sup> Il riferimento è ai principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, che debbono informare il comportamento della P.A., anche quando non vi sia una specifica norma che preveda la procedura dell'evidenza pubblica: T.A.R. Napoli, 7-6-2013, n. 3032, FA, 2013, 2057.

<sup>(122)</sup> C. St., 26-3-2013, n. 1698, RGA, 577, con nota di MASCHIETTO, *Usi civici. Il Consiglio di Stato conferma l'orientamento del T.a.r. di Salerno: è sempre necessario seguire la procedura ad evidenza pubblica per il mutamento di destinazione.*

<sup>(123)</sup> In argomento, ALVISI, *Usi civici, CeI, 2005, 863.*

<sup>(124)</sup> In tal senso l'art. 10, 2° co., della l. reg. Abruzzo 3-3-1988, n. 25 e l'art. 18 bis della l. reg. Sardegna 14-3-1994, n. 12. In argomento, si rimanda alle illuminanti riflessioni di JANNARELLI *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale, RDA, 2014, II, 291 ss.; ID., La Corte Costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103, RDA, II, 91 ss.*

<sup>(125)</sup> Il riferimento è a C. Cost., 30-12-1991, n. 511, GC, 1992, I, 1165 ss., con nota di MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni.*

<sup>(126)</sup> Secondo un orientamento consolidato, la "demanialità" del bene pubblico può cessare anche in modo tacito, a seguito del venir meno della destinazione ad uso pubblico del bene mediante atti univoci e incompatibili di conservarne la destinazione, a prescindere da un formale atto di sdemanializzazione, il quale, fra l'altro, ha esclusivamente una funzione dichiarativa. Sulla sdemanializzazione di fatto per i beni demaniali, v., ex multis, Cass., 26-2-1996, n. 1480, RN, 1996, I, 894.

<sup>(127)</sup> Le linee guida offerte dalla Corte costituzionale con la sentenza del 1991 hanno rappresentato un modello per i legislatori regionali, che non hanno esitato a proporre nelle loro leggi norme atte a consacrare normativamente situazioni di fatto integranti irreversibili mutamenti di destinazione delle terre civiche, spesso imputabili alle iniziative dei Comuni. In argomento, JANNARELLI *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale, cit., 319.*

<sup>(128)</sup> JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale, cit., 314 ss.*

<sup>(129)</sup> Così, JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale, cit., 318.*

<sup>(130)</sup> JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale, cit., 317 s.*

<sup>(131)</sup> In tal senso, Cass., 28-9-2011, n. 19792, cit., 702 ss. Sulla "sclassificazione" attuata attraverso norme regionali, C. Cost., 18-7-2014, n. 210, GiC, 2014, 3353, con nota di PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono; C. Cost., 11-5-2017, RDA, 2017, 111 ss., con commento di JANNARELLI La Corte Costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103, cit., 91 ss., per la quale «la sclassificazione - in quanto finalizzata all'alienazione ed alla legittimazione dei beni civici - non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato». Con tale sentenza, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme della Regione Sardegna in tema di sclassificazione, precisa che - in considerazione del valore ambientale e paesaggistico dei beni civici, e della competenza in materia dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. s), Cost. - la Regione non può assumere unilateralmente decisioni che "liberano", attraverso la sclassificazione, il*

patrimonio vincolato. Da qui, la conclusione: il modello procedimentale che permette «la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno "naturalmente" parte». Su tali profili, da ultimo, C. Cost., 31-5-2018, n. 113, cit.

<sup>(132)</sup> Cass., 28-9-2011, n. 19792, cit., 703 s.

<sup>(133)</sup> In argomento, diffusamente, TOMASELLA, *L'espropriazione e i beni civici*, in *La Regione Puglia e gli usi civici*, a cura di Miele, Atti del Convegno di Foggia del 25-5-1999, Foggia, 2000, 45 ss.; DE LUCIA, «Usi civici», cit., 592.

<sup>(134)</sup> In dottrina, per tutti, CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 300; LORIZIO, «Usi civici», cit.; GERMANÒ, *Sugli usi civici*, cit., 128; TOMASELLA, *L'espropriazione e i beni civici*, cit., 45 ss.; in giurisprudenza, C. Cost., 30-12-1961, n. 78, GI, 1962, I, 1, 940 ss.; Cass., 11-6-1973, n. 1671, RFI, 1973, «Usi civici», n. 10; Comm. Usi Civici Lazio, 4-6-1982, NDA, 1983, 307 ss.; Comm. Usi Civici Lazio, 13-5-1991, GC, 1991, 1344 ss.; A. Roma, Sez. Sp. Usi Civici, 21-4-1992, GC, 1992, I, 21; Comm. Usi Civici Veneto, 4-6-1982, RAV, 2007, 70, con nota di CACCIAVILLANI, *Usi civici e regole: coerenza giurisprudenziale ed equivoci di giurisdizione*; Comm. Usi Civici Calabria, 4-6-2007, CCal, 2007, 699; *contra*, Comm. Usi Civici Venezia, GC, 1993, I, 265, con nota di CACCIAVILLANI. Da ultimo, si veda, però, Cass. S.U., 22-4-2016, n. 7021, RDA, 2016, II, 108 ss., con nota critica di GERMANÒ, *Alla ricerca della certezza del diritto fra la forza della storia e la funzione normativa dei giudici. Una non persuasiva sentenza della Sezioni unite sulla proprietà regoliera*, nella quale si afferma l'espropriabilità dei beni regolieri, giacché tali beni «non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all'art. 42, 3° co., Cost., secondo cui la proprietà privata (qual è quella in esame) può essere espropriata - salvo indennizzo per motivi di interesse generale».

Per quanto attiene, invece, ai beni gravati da usi civici in senso stretto opera il principio in forza del quale «qualora i beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l'uso civico, vengono espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione prevista dalla legislazione in materia, le ragioni derivanti dai diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione»: in tal senso, Cass., 11-6-1973, n. 1671, cit. Si veda, al riguardo, l'art. 12, 2° co., della legge n. 97/1994, secondo cui «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». Tale norma - che secondo l'orientamento dominante si riferisce ai beni gravati da usi civici in senso stretto - è stata dichiarata costituzionalmente illegittima 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: così C. Cost., 10-5-1995, n. 156, DGA, 1995, 403, con nota di PETRONIO, *Esproprio di terre di uso civico e partecipazione della Regione*. Sulla valutazione degli usi civici in senso stretto nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, FULCINITI, *Gli usi civici entrano nella relazione di stima del bene pignorato*, DGA, 2016, 1 ss.

<sup>(135)</sup> Sull'indefettibilità di siffatta comparazione, C. St., 22-1-1964, n. 10, in ordine alla quale SEPE, *Espropriazione, accordi e beni di uso civico*, GC, 1966, I, 639.

<sup>(136)</sup> DE LUCIA, «Usi civici», cit., 592.

<sup>(137)</sup> Sul punto, Cass., 11-6-1973, n. 1671, cit.; in dottrina, TOMASELLA, *L'espropriazione e i beni civici*, cit., 54 ss.

<sup>(138)</sup> In tal senso, Comm. Usi Civici Lazio, 18-2-1991, cit., 1344 ss.

<sup>(139)</sup> Sulla rilevanza di tale norma nel «corpus» normativo in tema di usi civici, TAMPONI, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, D. Agr., 2016, 445 ss.

<sup>(140)</sup> Comm. Usi Civici Calabria, 17-8-2005, riportata in *Contributo allo studio delle proprietà collettive*, cit., 96 ss.

<sup>(141)</sup> Così, Cass., 28-9-2011, n. 19792, cit., 704.

<sup>(142)</sup> In tal senso, [Cass., 28-9-2011, n. 19792](#), cit., 702 ss., in cui si afferma il seguente principio di diritto: «un bene soggetto ad uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimilano ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una c.d. sdemanializzazione di fatto».

<sup>(143)</sup> Comm. Usi Civici Lazio, 4-6-1982, cit., 307 ss.

<sup>(144)</sup> Comm. Usi Civici Lazio, 4-6-1982, cit., 307 ss.; Comm. Usi Civici Calabria, 17-8-2005, cit., 96 ss.; nella giurisprudenza di legittimità, [Cass., 28-9-2011, n. 19792](#), cit., 702 ss.

<sup>(145)</sup> [Cass., 28-9-2011, n. 19792](#), *RDA*, 2012, II, 78 s.

<sup>(146)</sup> [Cass., 28-9-2011, n. 19792](#), cit., 78.