

## LA QUESTIONE CONTROVERSA SULLA ESPROPRIABILITÀ DI UN BENE DESTINATO AD USO CIVICO

di Anna Paola ERCOLINO\*

### ABSTRACT

*La recente pronuncia delle Sezioni Unite, n. 12570 del 10 maggio 2023, affronta un tema complesso e articolato, quale quello della espropriabilità dei beni gravati da uso civico.*

*La sentenza consente una piena comprensione dell'istituto, le cui origini si rinvengono del diritto Medioevale e la cui disciplina si presenta come una stratificazione di norme, frutto di differenti contesti storici e culturali e pregne, conseguentemente, di valori e finalità differenti.*

*La Suprema Corte si interroga, in particolare, circa la possibilità di sottoporre ad espropriazione per pubblica utilità un bene immobile gravato da uso civico in assenza di un previo provvedimento di sdemanializzazione. Nel pervenire ad una conclusione negativa, viene riaffermata l'importanza dell'istituto che si riempie, alla luce delle più recenti riforme e della interpretazione costituzionalmente orientata delle stesse, di contenuti e valori di interesse generale e superiore.*

*L'analisi abbraccia innumerevoli tematiche, tra cui la riconducibilità degli usi civici ai beni demaniali, il relativo regime giuridico, avuto specifico riguardo alle vicende circolatorie, l'ammissibilità della c.d. sdemanializzazione di fatto e, non ultimo, la rilevanza costituzionale dell'istituto sotto il profilo paesaggistico e ambientale.*

### SOMMARIO

1. Il caso ..... 1
2. Inquadramento storico dell'istituto ..... 2

\* Abilitata alla professione forense, Funzionario addetto all'Ufficio del Processo presso il Consiglio di Stato.

<sup>1</sup> Cfr. Corte di Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023, n. 12570, in [www.corte.dicassazione.it](http://www.corte.dicassazione.it).

<sup>2</sup> Si allude ad una celebre prolusione presso l'Università di Camerino del grande civilista Giacomo Venezian, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, discorso letto il giorno 20 novembre

3. Excursus normativo..... 4
4. Il regime giuridico degli usi civici..... 7
5. Gli orientamenti sulla questione in esame  
9
6. La soluzione delle Sezioni Unite ..... 11
7. Considerazioni critiche e conclusioni..... 12

### 1. IL CASO

La pronuncia delle Sezioni Unite del maggio 2023, n. 12570<sup>1</sup>, che pare aver attribuito una nuova centralità al risalente istituto degli usi civici, ne consente una disamina in una prospettiva completa e diacronica.

Definiti talvolta come “reliquie”<sup>2</sup> della proprietà collettiva in Italia, gli usi civici sono sopravvissuti sia come diritti di godimento di una collettività su un fondo privato, consistenti nell'attività di raccolta della legna, del seminare, del pascolo e di qualsivoglia altra utilità derivabile dal fondo stesso, sia come demanio civico, vera e propria forma di proprietà collettiva<sup>3</sup>.

Nel caso di specie, sollecitando l'esercizio della funzione nomofilattica, la sezione remittente<sup>4</sup> aveva prospettato al collegio giudicante di legittimità, nella sua più autorevole composizione, il contrasto giurisprudenziale sorto attorno all'istituto in oggetto ed aveva compendiato la questione in due interrogativi: il primo relativo all'ammissibilità dell'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione; il secondo concernente

1887 per l'inaugurazione degli studi nell'Università di Camerino, ora in ID., *Opere giuridiche*, Roma, 1920, II, 6 ss.

<sup>3</sup> Così G. CAIZZONE, *Un modello storico alternativo di proprietà*, pag. 301, ora in *Gli Usi civici: realtà attuale e prospettive: atti del convegno di Roma, 1-2 giugno 1989* a cura di O. FANELLI, Giuffrè Editore, Milano, 1991.

<sup>4</sup> Cfr. Cass. Civ., sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460, in [www.corte.dicassazione.it](http://www.corte.dicassazione.it).

l'incommerciabilità o indisponibilità relativa di tali beni e se la stessa venga a cessare in caso di sopravvenienza di un diverso interesse statale, o pubblico, del tipo di quelli che si accertano e realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali.

La vicenda sottoposta all'attenzione delle Sezioni Unite ha ad oggetto terreni siti nel territorio di un ex feudo che, con sentenza commissariale, era stato dichiarato demanio collettivo. Era stata poi tracciata la linea di demarcazione tra due Comuni limitrofi, affinché si esercitasse l'uso civico del legnatico. La questione controversa sorge in seguito all'espropriazione di parte di tali fondi, occupati da un Ente privato per la costruzione di un bacino idroelettrico, allorquando il Comune interessato compie una verifica del carattere demaniale dei terreni, la quale sortisce esito positivo.

Tanto il giudice di prime cure, quanto il giudice di appello, concordano nel ritenere violato l'assetto normativo vigente in materia di usi civici, il quale imporrebbe la previa sdemanializzazione<sup>5</sup> del bene quale condizione necessaria per intraprendere il procedimento espropriativo. Conseguentemente, viene dichiarata la natura demaniale civica dei fondi in contestazione e la nullità ed inefficacia degli atti pubblici e privati disposti sugli stessi.

Giunta innanzi al giudice di legittimità, la soluzione della vicenda, in apparenza pacifica, si arricchisce di profili di maggiore complessità alla luce, tra l'altro, dell'annosa distinzione tra gli usi civici esercitati su beni appartenenti a privati e quelli esercitati su beni appartenenti alla collettività degli utenti. Le Sezioni Unite, risolvendo in termini

negativi i quesiti pocanzi prospettati, muovono da excursus della storia degli usi civici.

## 2. *INQUADRAMENTO* *STORICO* *DELL'ISTITUTO*

Come ritenuto dalla Suprema Corte, solo l'approccio storico consente di cogliere nella sua pienezza e complessità<sup>6</sup> un istituto dai caratteri tanto particolari da far legittimamente dubitare che agli stessi possa essere assegnata una collocazione precisa e limitata all'interno dell'ordinamento<sup>7</sup>.

Gli usi civici sorgono nel Medioevo, ovvero nell'epoca in cui la concezione romanistica della proprietà comincia ad interfacciarsi con l'influenza dei popoli barbari. Al modello proprietario tramandato dal diritto romano si affianca, gradualmente, quello della comunione a mani riunite o comproprietà, spesso definito, riduttivamente, condominio di diritto germanico. In tale struttura una pluralità di soggetti, ovvero la popolazione identificata per la sua residenza, è proprietaria e fruisce di tutte le utilità di un determinato bene e ogni singolo membro del gruppo ne ha l'immediato e diretto uso<sup>8</sup>.

Nell'ambito di un'economia arretrata, assume importanza non l'astratta validità del titolo di proprietà, quanto la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare. Il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene e quindi alla cosa, ragion per cui il punto di riferimento non è più l'astratta appartenenza del diritto ma il godimento e l'esercizio concreto<sup>9</sup>. Si

<sup>5</sup> Per sdemanializzazione si intende la cessazione del carattere di demanialità di un bene, che avviene in conseguenza di un provvedimento della pubblica amministrazione, denominato sclassificazione (si veda [www.treccani.it](http://www.treccani.it)). In tal senso, ad esempio, Cons. St., sez. V, sent. 22 dicembre 2014, n. 6195, in [www.giustizia-amministrativa.it/dcsnpr](http://www.giustizia-amministrativa.it/dcsnpr), ovvero Cons. St., sez. IV, sent. 10 ottobre 2018, n. 5820 (in [www.giustizia-amministrativa.it/dcsnpr](http://www.giustizia-amministrativa.it/dcsnpr)), la quale afferma che la sdemanializzazione di un bene pubblico - ed a fortiori la sottrazione di un bene patrimoniale indisponibile alla sua originaria destinazione - oltre che frutto di una esplicita determinazione, può essere il portato di comportamenti univoci tenuti dall'Amministrazione proprietaria che si appalesano in modo concludente [incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico].

<sup>6</sup> «Che il problema dei domini collettivi vada impostato storicamente è principio ormai entrato nel vasto patrimonio dei luoghi comuni del giurista»: cfr. E. CORTESE, (s.v.) *Domini collettivi*, in *Enciclopedia dir.*, vol. XIII, Milano: Giuffrè, 1964, 914.

<sup>7</sup> Cfr. Corte di Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023, n. 12570, in [www.corte dicassazione.it](http://www.corte dicassazione.it).

<sup>8</sup> CAIZZONE G. *Un modello storico alternativo di proprietà*, pag. 304, ora in *Gli Usi civici: realtà attuale e prospettive: atti del convegno di Roma, 1-2 giugno 1989* a cura di O. FANELLI, Giuffrè Editore, Milano, 1991.

<sup>9</sup> cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 17; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII,

assiste così alla definitiva scomposizione del concetto di proprietà, parallelamente allo sviluppo della feudalità, in particolare nel Mezzogiorno d'Italia, ove gradualmente si instaura il peculiare rapporto tra feudatario e monarca, consistente nell'esercizio da parte del primo di un diritto reale su cosa altrui, con permanenza del dominio in capo al secondo. È con il feudo, infatti, che ha origine il concetto del dominio diviso, ossia la distinzione tra dominio diretto e dominio utile, là dove il primo fa riferimento all'investitura feudale e dunque al diritto spettante a ciascun feudatario sulle terre dategli in concessione, mentre il secondo fa riferimento al rapporto tra il *cives* e la terra e dunque alle *utilitas* ricavabili dal fondo e spettanti alla popolazione che vive nell'ambito territoriale feudale: gli usi civici, che rappresentavano un convinto atto di fiducia nella dimensione collettiva<sup>10</sup>.

Essi sono espressione di una realtà frammentatissima, particolaristica, di matrice consuetudinaria, frutto di una mentalità, di una cultura giuridica e di un modo di tradurre sul piano del diritto l'eterno rapporto tra uomo e terra; non nascono da brillanti ipotesi scientifiche o da interventi legislativi, bensì direttamente dalla comunità per il miglior utilizzo della terra e per la stessa sopravvivenza della comunità, tutti diversi perché diverso è lo sfruttamento di ogni terreno<sup>11</sup>.

---

1988, 359; Id., *L'ordine giuridico medievale*, 7° ed., Roma-Bari, Laterza, 2006.

<sup>10</sup> A. ABBRUZZESE, *Proprietà collettive e usi civici: dai tentativi di liquidazione alla loro rivalutazione. Spunti per una riflessione comparata*, in *Ordines: per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*, ISSN 2421-0730 NUMERO 1 - GIUGNO 2022. In merito al dominio diviso si veda anche P. GROSSI, *La categoria del dominio utile e gli homines novi del quadrivio cinquecentesco*, in *Quaderni Fiorentini*, XIX, 1990, 209, ove l'autore afferma che «il dominio utile così chiamato perché assimilabile a quelle situazioni cui i romani collegavano la rei vindication utilis, è divenuto nel Medioevo la «centralissima categoria ordinante» delle situazioni possessorie».

<sup>11</sup> cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., in particolare 418; id., *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, 2005, 23-25.

<sup>12</sup> Il pensiero filosofico rivoluzionario, il regime napoleonico e l'avvento del *Code Civil* ingenerarono un deciso sentimento di

Ebbene, le terre di minor pregio, inidonee totalmente o parzialmente alla coltivazione e definite perciò “marginali” vengono così impiegate per un godimento promiscuo, spesso tradotto nell'impiego per il pascolo del bestiame o per la raccolta della legna.

In seguito, similmente a quanto avvenuto nell'ordinamento francese<sup>12</sup>, la proprietà individuale si erge a valore fondante del sistema borghese e la feudalità viene ritenuta un ostacolo all'opera di rigenerazione dello Stato, con conseguente emanazione delle c.d. leggi eversive della feudalità<sup>13</sup>.

Nel Regno di Napoli, ultimo avamposto del vecchio sistema, i giureconsulti meridionali comprendono che nonostante il sovvertimento della logica della feudalità, ormai inevitabile, va garantita la persistenza del demanio civico, non soltanto per motivazioni di carattere sociali - rappresentando l'esercizio degli usi civici l'unica fonte di sostentamento per la classe sociale meno abbiente - ma anche perché esso costituiva una ricchezza collettiva, economica, culturale e sociale, che non meritava di andare perduta<sup>14</sup>.

Con legge del 1 settembre 1806 si procede alla ripartizione dei demani e, con successivo Regio decreto dell'8 giugno 1807, si ricomprendono nei terreni demaniali “tutti i territori aperti, colti o inculti, qualunque ne sia il proprietario, sui quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità”<sup>15</sup>. Segue

sfavore nei confronti della proprietà collettiva, nell'ambito di un sistema in cui gli usi civici erano assai diffusi ed erano denominati *biens communaux*. Ciononostante, la loro totale abolizione non fu mai possibile, come dimostrato dalla presenza dell'art. 542 del *Code Civil*, che si limita a definire i *biens communaux* come “ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis”. Si veda in proposito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>13</sup> Sull'eversione della feudalità si veda: R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle Provincie Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione e Giurisprudenza*.

<sup>14</sup> Si veda al riguardo C. AFAN DE RIVERA, *Considerazioni sui mezzi da restituire il valore proprio ai doni che la natura ha largamente concesso al Regno delle Due Sicilie*, Napoli, 1833 F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, 411, op. cit. A. ABBRUZZESE, *Proprietà collettive e usi civici: dai tentativi di liquidazione alla loro rivalutazione. Spunti per una riflessione comparata*, in *Ordines: per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*, ISSN 2421-0730 NUMERO 1 - GIUGNO 2022.

<sup>15</sup> In proposito si veda [www.demanio.civico.it](http://www.demanio.civico.it).

poi l'istituzione di una Commissione feudale, con caratteristiche giurisdizionali, al fine di decidere le controversie tra Comune ed ex baroni. Infine, ritornato il regno borbonico a Napoli, con Regio decreto del 30 giugno 1818 prosegue l'opera di divisione delle terre demaniali ad opera di consiglieri all'uopo individuati.

Si delinea così un sistema di ripartizione dei terreni collettivi, con porzioni destinate al godimento esclusivo del barone, porzioni da suddividere in proprietà privata tra i cittadini e porzioni che rimanevano assegnate al godimento esclusivo della collettività dei cittadini, quelli che sarebbero divenuti gli usi civici in senso stretto<sup>16</sup>.

Eppure, l'atteggiamento della dottrina civilistica del secolo scorso fu molto avverso a forme di proprietà collettiva e di regola le ignorò. Appare, a tal riguardo, significativo il silenzio del codice civile del 1865 su tali forme di proprietà, con appiattimento di fenomeni assai vari sotto uno schema unico<sup>17</sup>.

Come sapientemente rilevato da autorevole dottrina in tempi più vicini ai nostri<sup>18</sup>, la proprietà collettiva, pur non rientrando nello schema ormai consolidatissimo di quella individuale, si connota per una maggiore ricchezza di contenuto e non può sussistere che in ordine a certi beni o in ordine a certi modi di utilizzazione di certi beni.

### 3. *EXCURSUS NORMATIVO*

Nel 1924 viene costituita una Commissione ministeriale allo scopo di redigere il testo del disegno di legge sul riordinamento degli usi civici, poi divenuto il regio D.L. 24 maggio 1924, n. 751, incentrato sugli usi civici insistenti su terre private e su quelli del demanio civico, derivanti dal demanio

universale appartenuto alle *universitates* ed attribuito ai Comuni<sup>19</sup>.

Con la legge n. 1766 del 16 giugno 1927, composta da 43 articoli, suddivisi in quattro capi, il legislatore da un lato adotta una prospettiva liquidatoria, quale riflesso di una posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari, in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie<sup>20</sup>.

La liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata (artt. 5 e 6); talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune (art. 7, primo comma); talora - ma solo nel caso delle ex province pontificie - nell'attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria» (art. 7, secondo comma), a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l'imposizione di un canone a favore del privato. In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni *sine titulo* delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria<sup>21</sup>.

Le funzioni innanzi indicate sono assegnate ad un apposito organo, il Commissario per gli usi civici, con poteri di accertamento, valutazione e affrancazione degli usi civici e di ogni altro diritto di

<sup>16</sup> Sull'argomento si veda inoltre CAPUNZO R., *Argomenti di Diritto Pubblico dell'Economia*, Terza Edizione, Milano, 2021, pag. 248 ss.

<sup>17</sup> ROMAGNOLI E., *Divagazioni in tema di proprietà collettiva*, pag. 187, in *Gli Usi civici: realtà attuale e prospettive: atti del convegno di Roma, 1-2 giugno 1989* a cura di O. FANELLI, Giuffrè Editore, Milano, 1991.

<sup>18</sup> Si veda in proposito GIANNINI M.S., *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo* tenute nell'Anno Acc. 1962-1963, Roma.

<sup>19</sup> Cfr. Corte di Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023, n. 12570, in [www.corte dicassazione.it](http://www.corte dicassazione.it).

<sup>20</sup> Così Corte Cost., Sent. 28 novembre 2022, n. 236, che richiama a sua volta Corte Cost., Sent. 2 dicembre 2021, n. 228, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>21</sup> Così Corte Cost., Sent. 28 novembre 2022, n. 236, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune, nonché di sistemazione delle terre provenienti dalla conseguente liquidazione. A tale organo risultano altresì conferite funzioni giurisdizionali, mediante le quali redimere le controversie eventualmente insorte nel suindicato iter procedimentale<sup>22</sup>.

Quanto al regime dei beni, la L. n. 1766 del 1927 non assoggetta ad alcuna particolare regolamentazione la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati, occupandosi unicamente del regime dei terreni sui quali insistono diritti in re propria, i quali sono destinati alla divisione in due parti: la prima assegnata all'originario intestatario e la seconda ai Comuni o alle frazioni<sup>23</sup>. Rispetto a quest'ultima parte, insiste un'ulteriore classificazione in due categorie, ovvero dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria. I primi soggiacciono ad un meccanismo di alienabilità condizionata all'autorizzazione del "Ministero dell'economia nazionale" e di immutabilità della destinazione<sup>24</sup>; i secondi ad un meccanismo di ripartizione del terreno in unità fondiaria, con loro attribuzione alle famiglie di coltivatori a titolo di enfiteusi<sup>25</sup>.

Emergono da tali disposizioni da un lato l'intensità dell'aderenza dei diritti delle popolazioni ai beni di uso civico, dall'altro il ruolo dell'ente esponenziale sia come tutore di un interesse non direttamente proprio, ma della popolazione, sia come investito di pubblici poteri, da esercitare nelle forme rigorose dell'amministratore di beni pubblici con riguardo a beni di carattere pubblico<sup>26</sup>.

La disciplina si propone, in ultima analisi, un'opera di riordino della materia, scontando un equivoco di fondo del fascismo e perciò volta a contemperare esigenze contrapposte, ovvero i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale<sup>27</sup>.

Nondimeno, nel corso degli anni, gli usi civici hanno assunto una valenza ambientale e paesaggistica sempre di maggior rilievo, come si evince in primis dall'approvazione della L. n. 1497 del 1939, la quale per la prima volta prevede vincoli paesaggistici ma di natura eminentemente amministrativa e, successivamente, della L. 8 agosto 1985, n. 431, meglio nota come legge Galasso, la quale sottopone a vincolo paesaggistico, tra gli altri beni, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Tale orientamento trova poi conferma nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135 e soprattutto 142, comma 1, lett. h, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

La giurisprudenza costituzionale, in proposito, afferma a più riprese che la linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della L. n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi - a differenza del passato - riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della L. n. 1766 del 1927 con la categoria a (terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo

<sup>22</sup> GALLI R., *Nuovo corso di diritto amministrativo*, pag. 422, Cedam editore, 2019.

<sup>23</sup> Cfr. Corte Cost. Sent. 15 giugno 2023, n. 119, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>24</sup> Si veda in proposito art. 12 co. 2 "I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione", in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>25</sup> Si veda in proposito art. 13 "I terreni indicati alla lettera b) dell'art. 10 sono destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, tra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione,

con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trame la maggiore utilità", in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>26</sup> ROMAGNOLI E., *Divagazioni in tema di proprietà collettiva*, pag. 184 - 185, ora in *Gli Usi civici: realtà attuale e prospettive: atti del convegno di Roma, 1-2 giugno 1989* a cura di O. FANELLI, Giuffrè Editore, Milano, 1991.

<sup>27</sup> PETRONIO U., *Dalla legge del 1927 al disegno di legge quadro: problemi storico - giuridici*, pag. 39, ora in *Gli Usi civici: realtà attuale e prospettive: atti del convegno di Roma, 1-2 giugno 1989* a cura di O. FANELLI, Giuffrè Editore, Milano, 1991.



permanente<sup>28</sup>. Pertanto, la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale<sup>29</sup>.

Impostazione analoga è condivisa dalla L. 28 dicembre 2015, n. 221, art. 74 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", la quale, nel modificare il D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, dispone che i beni gravati da uso civico non possano essere espropriati o asserviti coattivamente se non previo mutamento di destinazione d'uso, a meno che l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico.

La legge 20 novembre 2017, n. 168, introduce i c.d. domini collettivi, ovvero diritti reali di godimento, riservati a una comunità e insistenti su un bene fondiario o di un corpo idrico. La normativa di nuovo conio non oblitera, tuttavia, la tradizionale categoria degli usi civici, né tantomeno abroga la disciplina del 1927.

Invero, persiste il meccanismo liquidatorio, com'è agevole desumere dagli impliciti riferimenti contenuti nell'art. 3 della disciplina in esame<sup>30</sup>, pur in presenza del vincolo paesaggistico. Inoltre, la bipartizione fra iura in re aliena e iura in re propria, propinata dalla L. n. 1766 del 1927, e il relativo regolamento, permangono anche nella L. n. 168 del 2017.

La Consulta, in innumerevoli pronunce, pone però in risalto il deciso mutamento di prospettiva del legislatore in materia. Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata

ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiarie e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigitico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese<sup>31</sup>.

Da ultimo, il D.L. n. 77/2021, convertito con L. n. 108/2021, ha previsto che, a talune condizioni, regioni e province autonome possano autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione. La novella, di portata molto rilevante, prevede con legge statale la possibilità di sdemanializzazione delle aree che hanno perso irreversibilmente la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione, ferma restando la necessità di ripristinare tali usi civici mediante individuazione di terreni con valore ambientale equivalente,

<sup>28</sup> Cfr. Corte Cost., Sent. 24 aprile 2020, n. 71, che richiama a sua volta Corte Cost., Sent. 17 maggio 2017, n. 103, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>29</sup> Cfr. Corte Cost., Sent. 6 giugno 2018, n. 113, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>30</sup> L'art. 3 della L. 20 novembre 2017, n. 168, al comma 1 lett. d) annovera tra i beni collettivi "Le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati"; mentre al comma 6 si prevede che "con l'imposizione del vincolo

*paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*". Si veda in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>31</sup> Cfr. Corte Cost. Sent. 9 dicembre 2021, n. 228, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

appartenenti al patrimonio disponibile dei Comuni o delle Regioni<sup>32</sup>.

Può perciò affermarsi che la persistente vitalità dell'istituto dell'uso civico si fonda oggi sul riconoscimento di una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile anche alla conservazione del bene costituzionale dell'ambiente, a beneficio dei singoli appartenenti alla collettività ma soprattutto alla generalità dei consociati<sup>33</sup>.

#### 4. IL REGIME GIURIDICO DEGLI USI CIVICI

Pare opportuno, per meglio comprendere quella che è la natura giuridica degli usi civici, rimarcare il distinguo, spesso incerto e labile, con talune categorie similari, nell'ambito dei beni di proprietà o di uso collettivo. I diritti di uso pubblico s'inquadrano nell'ambito dei diritti reali spettanti ad una collettività su beni in proprietà privata che presentino l'intrinseca idoneità a soddisfare l'interesse pubblico generale<sup>34</sup>. La loro costituzione non può avvenire per meri fatti concludenti, essendo all'uopo necessario un atto o titolo idoneo,

per effetto di un contratto, in conseguenza di un procedimento d'esproprio, per effetto di usucapione, successione ovvero *dicatio ad patriam*<sup>35</sup>. Annoverabili tra i diritti di uso pubblico sono le c.d. strade vicinali, ossia strade private destinate al pubblico transito<sup>36</sup>.

Diversi dai diritti di uso pubblico sono i diritti demaniali e patrimoniali su beni altrui, costituiti su beni di proprietà privata in quanto fonte di *utilitas* per i beni della PA. Il regime giuridico di tali diritti segue quello dei beni, demaniali o patrimoniali, in favore dei quali sono costituiti. Tra questi rientrano le servitù prediali pubbliche<sup>37</sup>.

In entrambi i casi innanzi enumerati non vengono in esame diritti appartenenti ad una collettività, ma situazioni giuridiche pubbliche ed individuali, a volte proprietarie a volte reali parziarie, di cui sono titolari enti pubblici<sup>38</sup>.

Contrariamente, negli usi civici non si evince un *discrimen* tra diritto di proprietà ed uso pubblico su cosa altrui, essendo espressione di una proprietà in senso collettivo che si estrinseca in diritti di godimento e di utilizzazione in favore di collettività indifferenziate, ammesse a goderne *uti cives* e non

<sup>32</sup> Sul tema P. Lazzara, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici*, in *Federalismi.it*, 8, 2023.

<sup>33</sup> Si veda in proposito Cass. Civ. Sent. 28 settembre 2011, n. 19792, in *www.corte dicassazione.it*.

<sup>34</sup> GALLI R., *Nuovo corso di diritto amministrativo*, pag. 422, Cedam editore, 2019.

<sup>35</sup> La *dicatio ad patriam* è un comportamento del proprietario che mette volontariamente e con continuità il proprio bene a disposizione della collettività indeterminata di cittadini. La giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che "un'area privata può ritenersi assoggettata ad uso pubblico di passaggio quando l'uso avvenga ad opera di una collettività indeterminata di soggetti considerati *uti cives*, ossia quali titolari di un pubblico interesse di carattere generale, e non *uti singuli*, ossia quali soggetti che si trovano in una posizione qualificata rispetto al bene gravato; oppure quando vi sia stato, con la cosiddetta *dicatio ad patriam*, l'asservimento del bene da parte del proprietario all'uso pubblico, analogamente, di una comunità indeterminata di soggetti considerati sempre *uti cives*, di talché il bene stesso viene ad assumere caratteristiche analoghe a quelle di un bene demaniale. Peraltro, ai fini della *dicatio ad patriam* occorre pur sempre il requisito dell'idoneità intrinseca del bene a soddisfare un'esigenza comune della collettività dei consociati". Cfr. ex multis, Cons. Stato Sent. 14 febbraio 2012 n. 728; nonché Cass. SS.UU., Sent. 3 febbraio 1988, n. 1072.

<sup>36</sup> Cfr. Cons. Stato, Sent. 10 ottobre 2018, n. 5820, nella quale si chiarisce che "affinché un'area assuma la natura di strada pubblica, non basta né che vi si espliciti di fatto il transito del pubblico (con la sua concreta, effettiva ed attuale destinazione al pubblico transito e la occupazione sine titolo dell'area da parte della p.a.) né l'intervento di atti di riconoscimento da parte dell'Amministrazione medesima circa la funzione da essa assolta, ma è invece necessario, ai sensi dell'art. 824 c.c., che la strada risulti di proprietà di un ente pubblico territoriale in base ad un atto o fatto (fra cui anche l'usucapione) idoneo a trasferire il dominio, ovvero che su di essa sia stata costituita a favore dell'Ente una servitù di uso pubblico e che essa venga destinata, con una manifestazione di volontà espressa o tacita, all'uso pubblico, ossia per soddisfare le esigenze di una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad una comunità territoriale".

<sup>37</sup> Le servitù prediali pubbliche sono particolari diritti reali spettanti alle pubbliche amministrazioni e che gravano su beni di proprietà privata in ragione di un rapporto di funzionalità tra bene pubblico e bene privato e che danno luogo alla costituzione di servitù coattive (ad es. per le funicolari aeree, gli elettrodotti, la servitù di scolo delle acque sui terreni posti ai lati delle strade pubbliche, le servitù militari o quelle aeronautiche). Così T.R.G.A. Trentino-A. Adige Bolzano, Sent. 26 ottobre 2020, n. 254

<sup>38</sup> Cfr. Cons. Stato, Sent. 30 settembre 2019, n. 24268.

*uti singuli* e il cui oggetto è, quindi, un *frui*<sup>39</sup>. Sicché, a fini meramente descrittivi, gli usi civici possono essere definiti come i diritti spettanti ad una collettività organizzata, insediata su di un territorio e ai suoi componenti, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale in capo a differenti soggetti pubblici o privati<sup>40</sup>.

Una siffatta controversa articolazione della proprietà non potrebbe, invero, concepirsi in assenza quantomeno di un principio di schema organizzativo, ben potendo verificarsi un conflitto di interessi tra il gruppo e il singolo proprietario<sup>41</sup>.

Come pocanzi accennato, la bipartizione fra iura in re aliena e iura in re propria, contemplata dalla L. n. 1766 del 1927 e ripresa anche dalla L. n. 168 del 2017, consente di enucleare due distinte categorie e due differenti regimi normativi, in considerazione della diversità originaria della proprietà del terreno. In particolare, l'art. 3, comma 3, della L. n. 168 del 2017, in riferimento al regime giuridico dei beni di cui al comma 1, ne statuisce l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'insucapibilità, nonché la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Il comma 1, cui si riferisce il citato rinvio, qualifica, a sua volta, come beni collettivi sei tipologie di beni immobili. Cinque categorie, indicate alle lettere a), b), c), e), ed f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico, e sono dunque di proprietà della collettività e definibili come iura

in re propria. La sesta categoria, indicata alla lettera d), si riferisce invece alle terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati, ovvero i c.d. iura in re aliena<sup>42</sup>.

La prevalente giurisprudenza riconduce la natura giuridica di questi ultimi a quella di diritti reali *sui generis* gravanti su terre altrui e dal tratto proprio, in ragione delle caratteristiche quali l'inerenza al bene, il diritto di seguito, l'assolutezza e la dimensione *erga omnes* delle tutele. Si realizza così un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona *uti civis*, ossia quale membro di un ampio gruppo di soggetti e non come singolo individuo.

La natura giuridica degli iura in re propria, altrimenti definiti "demanio collettivo", è determinata dal caratterizzarsi degli stessi come beni di c.d. proprietà collettiva, con una disciplina equiparabile a quella dei beni demaniali, per quanto si desume dal loro regime di inalienabilità, insucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, derogabile solo mediante un'apposita "sdemanializzazione"<sup>43</sup>.

Come affermato da autorevole dottrina, i diritti su tali beni si presentano come diritti di proprietà, nella maggior parte dei casi collettiva, di Comuni, ovvero di più o meno antiche associazioni. Inoltre, gli usi civici su tali beni, quando sono esercitati, lo sono come estrinsecazione del diritto dominicale della popolazione o dell'ente cui i beni appartengono e, perciò, possono anche variare nel

<sup>39</sup> GALLI R., *Nuovo corso di diritto amministrativo*, pag. 422, Cedam editore, 2019.

<sup>40</sup> Ancora sul punto Cass. Civ. Sent. 28 settembre 2011, n. 19792, in [www.corte.dicassazione.it](http://www.corte.dicassazione.it)

<sup>41</sup> CERULLI I., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, pag. 305 ss.

<sup>42</sup> L'art. 3 co. 1 della L. n. 168/2017 così dispone:

1. 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.

Si veda in proposito [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

<sup>43</sup> Si veda in proposito Corte di Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023, n. 12570, in [www.corte.dicassazione.it](http://www.corte.dicassazione.it).



contenuto come nell'estensione, mentre ciò non è possibile nel caso di diritti d'uso, che coesistono o si oppongono al diritto di un alieno proprietario<sup>44</sup>.

Nondimeno, il problema della circolazione di questi terreni risulta acuito dalla circostanza che di tali usi civici non esiste alcun registro e che l'operatore del diritto che si trovi a trattare questi terreni è il più delle volte nella completa impossibilità di conoscere l'esistenza di questi diritti<sup>45</sup>. Pertanto, le vicende circolatorie dei beni gravati da usi civici assumono, da sempre, connotati particolarmente problematici.

In particolare, il regime di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità di cui all'art. 3 comma 3 lett. d) previsto dalla L. n. 168 del 2017 è stato oggetto di una recentissima pronuncia della Consulta<sup>46</sup>, la quale rileva come la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati sia "divenuta" inalienabile in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina.

Il giudice delle leggi chiarisce che la proprietà privata gravata da usi civici viene comunque tutelata dalla presenza del vincolo paesaggistico, il quale assicura che il proprietario non possa introdurre, né possa essere autorizzato ad apportare alcuna modificazione che rechi pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione<sup>47</sup> e ciò garantisce la conservazione degli usi civici. Di talché, l'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati non presenterebbe alcuna

ragionevole commessione logica né con la conservazione degli stessi, né con la tutela dell'interesse paesistico-ambientale.

## 5. GLI ORIENTAMENTI SULLA QUESTIONE IN ESAME

La ricostruzione, seppur sommaria, della disciplina degli usi civici si rivela senz'altro propedeutica alla comprensione della problematica portata all'attenzione delle Sezioni Unite<sup>48</sup>, relativa alla possibilità che i beni gravati da uso civico siano passibili di espropriazione per pubblica utilità pur in mancanza di un previo provvedimento di "sdemanializzazione".

Tale preventiva dichiarazione viene prevista come obbligatoria già con il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 4<sup>49</sup>. La successiva L. 28 dicembre 2015, n. 221 apporta delle modifiche, inserendo il comma 1 bis<sup>50</sup>, che subordina l'espropriazione dei beni gravati da uso civico al mutamento di destinazione d'uso degli stessi, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico. In precedenza, poteva ricavarsi la medesima disciplina sulla base della L. n. 1766 del 1927, art. 12<sup>51</sup>.

Parte della giurisprudenza rileva, conseguentemente, come la cessazione dell'uso

<sup>44</sup> CERVATI G., *In tema di prova della natura di beni in rapporto alle massime "ubfcuda ibi demania"*, in *Arch. ric. giur.*, 1947, pag. 78 - 79.

<sup>45</sup> ADAMI F., *Usi civici e circolazione immobiliare: la difficile composizione di interessi contrapposti*, in *Il Quotidiano Giuridico*.

<sup>46</sup> Si veda Corte Cost. Sent. 15 giugno 2023, n. 119, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>47</sup> L'art. 146, comma 1, del D.lgs. n. 42/2004 dispone che: "i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione".

<sup>48</sup> Si veda l'ordinanza di rimessione della Sez. II Civile, 23 novembre 2022, n. 34460

<sup>49</sup> L'art. 4 co. 1 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 statuisce che: "i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere

espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione" in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>50</sup> Comma 1-bis: "i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico".

<sup>51</sup> L'art. 12 della L. n. 1766 del 1927 così dispone: "Per i terreni di cui alla lettera a) si osserveranno le norme stabilite nel capo 2° del titolo 4° del R. decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione. I diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati ed esercitati in conformità del piano economico e degli articoli 130 e 135 del citato decreto, e non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 del Codice civile" in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

civico appaia perciò avere priorità logico-giuridica rispetto a un eventuale decreto d'esproprio, il quale sarebbe nullo perché in contrasto con la natura demaniale del bene<sup>52</sup>. Il giudice della nomofilachia, in una sua più risalente pronuncia<sup>53</sup>, precisa che rispetto agli usi civici esercitati su beni appartenenti a privati è previsto lo speciale procedimento di liquidazione; pertanto, qualora i beni che ne sono oggetto siano espropriati per causa di pubblica utilità prima della liquidazione, il diritto d'uso civico si trasferisce sull'indennità di espropriazione. Con riferimento, invece, agli usi civici costituiti su beni appartenenti alla collettività degli utenti, afferma che essi sono destinati al soddisfacimento di pubbliche finalità attraverso uno sfruttamento che varia a seconda dell'obiettiva idoneità specifica del singolo terreno. In vista di tale destinazione, i beni in parola sono sottoposti ad un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali<sup>54</sup>.

È stato, in proposito, evidenziato che l'incommerciabilità che caratterizza i beni gravati da uso civico comporta, come inevitabile conseguenza, che al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione<sup>55</sup>.

A sostegno di tale orientamento, che valorizza la preminente finalità pubblicistica dei beni in esame, la Suprema Corte si è da ultimo pronunciata, con precipuo riferimento alla cessazione degli usi civici gravanti su beni oggetto di espropriazione per

pubblica utilità. L'arresto giurisprudenziale, negando la sussistenza di un qualsivoglia rapporto di specialità o prevalenza tra la disciplina dettata dal R.D. n. 1775 del 1933 (recante Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e quella sul riordino degli usi civici, Legge n. 1766 del 1927, chiarisce che la comparazione tra i contrapposti interessi oggetto di tutela, al fine di stabilire la prevalenza degli uni rispetto agli altri, è compito del legislatore. Sicché, non può affermarsi un'automatica cessazione dell'uso civico per effetto del provvedimento espropriativo, posto che laddove il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente<sup>56</sup>.

Peraltro, il principio consolidatosi già anteriormente alla riforma del 2015, secondo cui i terreni di uso civico in re propria non potrebbero essere espropriati salvo che perdano, tramite apposito procedimento, tale connotazione pubblicistica, trova conforto nella giurisprudenza contraria alla c.d. sdemanializzazione di fatto.

Talune pronunce<sup>57</sup> escludono per i beni gravati da uso civico, che la sclassificazione possa avvenire in via di mero fatto, attesa la delicatezza e complessità degli accertamenti necessari, ma soprattutto la peculiare struttura dell'istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari. Invero, se per i beni demaniali tradizionalmente intesi sono sufficienti il disuso protratto nel tempo e la contestuale inerzia della P.A., accompagnati da fatti concludenti e da circostanze tali da non dar adito ad altre ipotesi<sup>58</sup>, sui beni gravati da uso civico sussiste la compresenza di un complesso di diritti soggettivi

<sup>52</sup> Cfr. Corte cost., Sent. 24 aprile 2020, n. 71, che richiama Cass. civ., Sez. Unite, 30 giugno 1999, n. 375, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>53</sup> Cfr. Cass. Civ., SS.UU., Sent. 11 giugno 1973, n. 1671, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>54</sup> Si veda Cass. Civ., Sent. 12 dicembre 1953, n. 3960, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>55</sup> Cfr. Cass. Civ. Sent. 28 settembre 2011, n. 19792, la quale si riferisce, tuttavia, all'esecuzione forzata ed infatti ricomprende tra le forme di circolazione vietate "quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela dell'interesse del singolo creditore, e dovendo perciò recedere dinanzi al carattere superindividuale e lato sensu pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; siffatto divieto comporta pertanto la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo,

a partire dal pignoramento (principio di diritto enunciato ai sensi dell'art. 363 c.p.c.)".

<sup>56</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. II, Sentenza, 21/08/2020, n. 17595, la quale cita a titolo esemplificativo la L. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 12, comma 2, che ha previsto che "nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 7, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione".

<sup>57</sup> Si vedano in proposito Cass. civ., Sent., 28 settembre 2011, n. 19792; nonché Cass. Civ. Sent. 11 maggio 2009, n. 10817.

<sup>58</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 7 settembre 2006, n. 5209, secondo cui il disuso protratto nel tempo di una strada vicinale da parte della collettività e la contestuale inerzia della P.A. nella

esercitabili *uti singulus* da ciascuno dei beneficiari, accertabili unicamente nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipi, nell'ambito dei passaggi procedurali appositamente deputati a verificare l'effettiva perdita, da parte del bene, delle sue attitudini ad essere destinato all'uso civico.

La prospettazione sin qui esplicita appare, tuttavia, avversata da una differente tesi, caldeggiata da taluni arresti giurisprudenziali.

Ponendo in discussione la necessarietà del procedimento di sdemanializzazione quale presupposto indispensabile alla espropriabilità di tali beni, la giurisprudenza, seppur minoritaria, ritiene principio generale la circostanza che i decreti di espropriazione determinino l'estinzione dei diritti di uso civico eventualmente gravanti sui beni espropriati ex L. n. 2359 del 1865, art. 52, comma 2. La norma sarebbe applicabile anche ai diritti di uso civico, come statuito dalla Corte costituzionale<sup>59</sup>. Diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, i terreni di uso civico, soggetti a regime di alienabilità controllata, sono comunque suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità<sup>60</sup>.

La Suprema Corte, aderendo a siffatta ricostruzione, chiarisce che la L. n. 2359 del 1865, art. 52 si riferirebbe soltanto agli usi civici gravanti su proprietà private e non anche alle c.d. proprietà collettive, sicché diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità<sup>61</sup>. Peraltro, si ritiene altresì che la sdemanializzazione del bene civico

possa intervenire de plano per effetto del solo decreto di esproprio, senza necessità né della preventiva assegnazione a categoria dei beni né della autorizzazione regionale, requisiti che sarebbero richiesti dalla L. quadro solo ai fini della procedura di sdemanializzazione per atto volontario della Pubblica Amministrazione<sup>62</sup>.

## 6. LA SOLUZIONE DELLE SEZIONI UNITE

Nel risolvere il quesito prospettato nell'ordinanza di rimessione, le Sezioni Unite aderiscono a quella che viene definita come tesi negativa, sulla scia della dottrina e della giurisprudenza prevalenti.

Il supremo consesso di legittimità muove dalla premessa che l'espropriazione debba essere esclusa per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile, i quali non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge<sup>63</sup>, e ne deduce che tale principio debba necessariamente essere esteso al demanio pubblico, il quale è ontologicamente conmaturo da una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall'autorità competente.

Il Consiglio di Stato, in molteplici pareri<sup>64</sup>, afferma che i beni di uso civico, equiparabili ai beni demaniali per il regime di indisponibilità, possono essere destinati ad altre finalità solo in virtù di un atto di sclassificazione, che effettui un contemperamento dei vari interessi. In altri termini, pur non potendosi parlare di inespropriabilità vera

---

cura della stessa e/o nell'intervento riguardo ad occupazioni o usi posti in essere da privati non compatibili con la destinazione pubblica della strada in questione, non sono sufficienti a dimostrare, senza alcun dubbio, la cessata destinazione del bene (anche solo potenziale) all'uso pubblico (ossia la c.d. sdemanializzazione tacita), occorrendo invece che detti indizi siano accompagnati da fatti concludenti e da circostanze tali da non dar adito ad altre ipotesi (salva quella, appunto, che l'Amministrazione abbia rinunciato in modo definitivo al ripristino dell'uso stradale pubblico). Nello stesso senso si veda Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 20 luglio 2016, n. 3273.

<sup>59</sup> Cfr. Corte Cost., Sent. 19 maggio 1995, n. 156 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>60</sup> Cfr. Corte Cost., 11 luglio 1989, n. 391 [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>61</sup> Cfr. Cass. Civ., Sent. 26 aprile 2007, n. 9986, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>62</sup> Cfr. Corte Cost., Sent. 19 maggio 1995, n. 156, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>63</sup> L'art. 828 del codice civile così dispone: "*i beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle provincie e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice. I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano*". In [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>64</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, i pareri della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, n. 912/2022 e n. 89/2019.

e propria, il procedimento di sdemanializzazione è posto a presidio del generale interesse pubblico che gli stessi perseguono, il quale deve essere oggetto di bilanciamento anche in presenza di un diverso interesse pubblico, quale ad esempio la costruzione di un'opera pubblica.

Condividendo tale impostazione, la pronuncia in esame assimila i beni gravati da uso civico a quelli demaniali, rimarcando l'occorrenza della preventiva perdita del carattere demaniale, onde pervenire ad una corretta e legittima procedura espropriativa. Chiarisce che la sclassificazione dei beni non può considerarsi di per sé avvenuta per il sol fatto che sia intervenuta un'espropriazione per pubblica utilità, la quale non può assorbire ed obliterare le procedure e le garanzie individuate dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici. Ritenere che la demanialità civica dei terreni possa venir meno in conseguenza dell'espropriazione per pubblica utilità significherebbe muovere dall'erroneo presupposto che il procedimento espropriativo determini ex se, o quanto meno ipso iure, l'obiettivo sclassificazione del bene civico, con la conseguente conversione in diritto all'indennità, al pari di qualsiasi proprietà privata, dell'uso civico delle popolazioni su terre proprie<sup>65</sup>. In tal modo, peraltro, verrebbe ad essere compromessa la finalità stessa degli usi civici.

Onde avalorare le proprie conclusioni, il giudice di legittimità ripercorre taluni dei suoi precedenti arresti, nei quali rimarca la supremazia del pubblico interesse, che imprime al bene immobile il vincolo di uso civico e che osta alla sua circolazione<sup>66</sup>, di talché la cessazione degli usi non può avvenire sic et simpliciter per mezzo del decreto espropriativo<sup>67</sup>. Ancora, rifacendosi ad un più risalente arresto, avente ad oggetto un regolamento di giurisdizione<sup>68</sup>, asserisce la necessità del provvedimento di sclassificazione quale unica via possibile per il mutamento di destinazione del bene gravato da uso civico, *sub species* demanio

collettivo, assimilabile, quanto a regime giuridico, ai beni demaniali.

Le Sezioni Unite affermano perciò che il provvedimento di sdemanializzazione non può essere surrogato dalla mera dichiarazione di pubblica utilità, la quale, lungi dall'essere considerata un equipollente dell'atto in parola, si limita a fotografare l'interesse pubblico del bene, esaurendo la propria funzione nell'ambito circoscritto del procedimento espropriativo. Ciò consentirebbe, peraltro, un'indebita ingerenza dell'Amministrazione espropriante in spazi di discrezionalità riservati ad altra Amministrazione.

La sentenza in esame, nel criticare l'orientamento contrario, rileva come lo stesso fosse di fatto compendiabile in un'unica pronuncia<sup>69</sup> sostanzialmente apodittica, atteso che la sua motivazione risulta incentrata su un'interpretazione sistematica della disciplina dei beni gravati da uso civico, i quali, pur sottoposti al regime di inalienabilità, sarebbero assoggettabili tout court alle procedure di espropriazione per pubblica utilità.

## 7. *CONSIDERAZIONI CRITICHE E CONCLUSIONI*

Appare certamente condivisibile quanto affermato dalle Sezioni Unite nella recente pronuncia sin qui esaminata.

Le conclusioni cui giunge si pongono perfettamente in linea con quanto affermato, nel tempo, dalla giurisprudenza di legittimità, quasi a voler seguire un cammino predeterminato, un'evoluzione scandita da passaggi logici irreprensibili. Del resto, la tesi negativa parrebbe osteggiata unicamente da una pronuncia isolata, la quale caldeggierebbe interpretazioni sistematiche improprie e per nulla conformi ai valori costituzionali.

Invero, la trama assiologica sottesa alla nuova normativa è evidente nell'art. 1<sup>70</sup>, comma 1, che

<sup>65</sup> Ancora Cass. civ., Sez. Unite, Sent., 10 maggio 2023, n. 12570.

<sup>66</sup> Cfr. Cass. Civ. Sent. 28 settembre 2011, n. 19792, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>67</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. II, Sentenza, 21/08/2020, n. 17595

<sup>68</sup> Cfr. Cass. Civ., SS.UU., Sent. 11 giugno 1973, n. 1671, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>69</sup> Cfr. Cass. Civ., Sent. 26 aprile 2007, n. 9986, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>70</sup> L'art. 1 della Legge 20 novembre 2017, n. 168, così dispone: "1. In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario

richiama i principi costituzionali, di cui agli artt. 2 e 9 Cost., e implicitamente li collega, tramite il riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 43 Cost., alla funzione sociale della proprietà e al paradigma della utilità generale. Al contempo, la ratio ispiratrice della disciplina viene esplicitata, all'art. 2<sup>71</sup>, comma 1, con la definizione dei beni di collettivo godimento, ritenuti elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, cui forniscono anche fonti di risorse rinnovabili, e quali componenti del sistema ambientale e del paesaggio, nella sua triplice dimensione "agro-silvo-pastorale", il che palesa la loro vocazione a salvaguardare il patrimonio culturale e naturale<sup>72</sup>.

Sebbene la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni sia oggi notevolmente ridotta, non può negarsi la meritevolezza della tutela riservata ai beni d'uso civico, destinati alla realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi<sup>73</sup>.

---

delle comunità originarie: a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di auto normazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale; c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale; d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva. 2. Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria". In [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>71</sup> L'art. 2 della Legge 20 novembre 2017, n. 168, così dispone: "1. 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. 2. La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato

Il neo regime vincolistico, più invasivo e più garantista, è frutto del riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici e si connota di una valenza ancor più pregnante a seguito dell'inclusione del bene ambiente tra quelli di rilievo costituzionale, nel novero dei principi fondamentali<sup>74</sup>. In tale ottica, pare del tutto ragionevole l'imposizione di una procedura, quale quella di sdemanializzazione, deputata al sapiente contemperamento delle finalità in gioco, garantendo che eventuali mutamenti di destinazione siano compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare.

Il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica, desumibile da siffatto modello procedimentale, è strettamente legato alla connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali. Si tratta di un caso 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 inteso quale strumento finalizzato alla realizzazione di

italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore. 3. Il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza quando 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. 4. I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278. 5. I principi della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione". In [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>72</sup> Si veda Corte cost., Sent., 11 maggio 2017, n. 103.

<sup>73</sup> Sul punto Corte cost., Sent. 11 maggio 2017, n. 103, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>74</sup> Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 all'articolo 9 della Costituzione è stato aggiunto il seguente comma: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". In [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).



valori costituzionali. Pertanto, l'interesse alla conservazione degli usi civici riflette la sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente, le quali concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale<sup>75</sup>.

In tale prospettiva, la soluzione delle Sezioni Unite pare la più idonea a garantire una efficace e fattiva tutela del paesaggio e dell'ambiente, la quale risulterebbe pregiudicata da un mero intervento successivo alla sclassificazione dei beni civici, posto che solo il coinvolgimento dell'Amministrazione nell'istruttoria e nel contraddittorio procedimentale consente di verificare la sussistenza, o la permanenza, di interessi meritevoli di conservazione<sup>76</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, l'uso civico non appare più una "reliquia" da salvare, come in altri tempi è stato detto, ma un modello alternativo di proprietà e quindi un valore che oggi si carica di nuove implicazioni di tutela ambientale e la cui difesa rappresenta una scelta di campo integrale totalizzante<sup>77</sup>.

Certo è che l'epilogo cui giunge il giudice della nomofilachia, le pronunce menzionate e il ripercorso iter normativo appaiono finalisticamente orientati ad attribuire agli usi civici una connotazione nuova, carica di significati profondi e valori costituzionalmente protetti. L'istituto rappresenta, in definitiva, un baluardo di interessi generali e superiori, in nome dei quali, nel corso del tempo, ha subito metamorfosi e adattamenti, così sopravvivendo o, più precisamente, risorgendo.

---

<sup>75</sup> cfr. Corte Cost., Sent. 18 luglio 2014, n. 210, che richiama a sua volta Corte Cost., Sent. 24 febbraio 1995, n. 46.

<sup>76</sup> cfr. Corte Cost., Sent. 18 luglio 2014, n. 210

<sup>77</sup> Si veda CARLETTI F., *Gli utilizzi d'uso civico come modello per la tutela dell'ambiente*, in *Nuovo dir. agr.*, X, 1983, pag. 437 e ss.