

POTERI DI DISPOSIZIONE DEI BENI COLLETTIVI: RAGIONI,
LIMITI E PROSPETTIVE

*POWERS OF DISPOSAL OF COLLECTIVE PROPERTY: REASONS,
LIMITS AND PERSPECTIVES*

Actualidad Juridica Iberoamericana N° 20, febrero 2024, ISSN: 2386-4567, pp. 622-653

Maria Cristina
CERVALE

ARTÍCULO RECIBIDO: 1 de diciembre de 2023

ARTÍCULO APROBADO: 12 de enero de 2024

RESUMEN: I beni di collettivo godimento, in quanto patrimonio originario, materiale e immateriale, delle collettività cui appartengono, sono soggetti ad un regime giuridico di indisponibilità particolarmente rigido che però ne ha consentito nel tempo la conservazione come comproprietà inter-generazionale. Ragioni economiche ed interventi antropici di irreversibile trasformazione spingono il legislatore attuale a trovare soluzioni normative adeguate che sappiano conciliare la tutela delle risorse naturali, dell'ambiente e del paesaggio con le esigenze di produttività e di uso, sempre responsabile, ma innovativo, legato anche alla green economy. Il saggio si propone di esaminare tali nuove dinamiche che inevitabilmente coinvolgono anche un ambito dominicale tanto antico qual è quello delle proprietà collettive.

PALABRAS CLAVE: Collettivo godimento; patrimonio originario; poteri di disposizione; limiti.

ABSTRACT: *Assets of collective enjoyment, as original heritage, material and immaterial, of the communities to which they belong, are subject to a particularly rigid legal regime of non-availability that has, however, allowed their preservation over time as inter-generational co-ownership. Economic reasons and anthropic interventions of irreversible transformation are pushing today's legislators to find adequate regulatory solutions that are able to reconcile the protection of natural resources, the environment and the landscape with the needs of productivity and use, always responsible but also innovative, linked to the green economy. The essay sets out to examine these new dynamics that inevitably also involve such an ancient dominical sphere as that of collective property.*

KEY WORDS: *Collective enjoyment; original heritage; powers of disposal; limits.*

SUMARIO.- I. I DOMINI COLLETTIVI IN ITALIA: UN PATRIMONIO ORIGINARIO, MATERIALE E IMMATERIALE, DELLA COMUNITÀ. – II. IL PERCORSO NORMATIVO LUNGO UN SECOLO DI STORIA, TRA NOVECENTO E TERZO MILLENNIO. – III. LA TUTELA DELLA BASE TERRITORIALE DELLA PROPRIETÀ COLLETTIVA. – IV. LA CIRCOLAZIONE DEI BENI E DELLA RICCHEZZA E LE REGOLE SPECIALI SUI BENI COLLETTIVI. – V. INALIENABILITÀ, INDIVISIBILITÀ, INUSUCAPIBILITÀ E PERPETUA DESTINAZIONE AGRO-SILVO-PASTORALE. – VI. IL FONDAMENTO GIURIDICO DEI LIMITI AI POTERI DISPOSITIVI SUI DOMINI COLLETTIVI. – VII. IL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D’USO: NATURA, FUNZIONE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. – VIII. L’USO CIVICO IN RE ALIENA: LA POSSIBILE ALIENAZIONE DELLE TERRE DI PROPRIETÀ DEI PRIVATI E L’INERENZA DELL’USO CIVICO SUL BENE. – IX. LA GREEN ECONOMY, LA DESTINAZIONE D’USO DEI BENI CIVICI E L’ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ. – X. LE ESIGENZE DELLA PRODUZIONE QUALI ECCEZIONI ALLA REGOLA DELLA INDISPONIBILITÀ. – XI. LA PERMUTA QUALE POSSIBILE TECNICA DI SOSTITUZIONE E DI CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO NATURALE ORIGINARIO. – XII. VALUTAZIONI CONCLUSIVE.

I. I DOMINI COLLETTIVI IN ITALIA: UN PATRIMONIO ORIGINARIO, MATERIALE E IMMATERIALE, DELLA COMUNITÀ.

I beni di uso civico, costituenti i domini collettivi di cui alla legge 20 novembre 2017, n. 168, rappresentano un patrimonio originario, materiale e immateriale, di antiche origini e attuale rilevanza: una rilevanza rigenerata da elementi fondanti che, oltre la prospettiva storica, acquisiscono ulteriori contenuti sia di natura giuridica sia di natura economica, aderenti all’attuale contesto sociale.

Gli usi civici, sintagma della lingua italiana utilizzato per intendere in senso generale i domini collettivi e gli assetti fondiari collettivi, possono essere concettualmente intesi quali diritti su beni di proprietà collettiva (*iura in re propria*), appartenenti a determinate comunità le quali, anche attraverso il radicamento nel territorio e sul territorio, conservano e tramandano non soltanto il loro patrimonio naturale originario ma anche la propria cultura identitaria. Lo stesso

sintagma, inoltre, include la possibilità giuridica che beni immobili di proprietà privata possano essere gravati da diritti collettivi di uso civico, riconducibili alle servitù prediali o all’enfiteusi, definibili pertanto, in quest’ultimo caso, quali *iura in re aliena*.

La pluralità e il rapporto reale condiviso tra i membri della comunità caratterizzano, come percezione immediata, la situazione di appartenenza in esame.

• **Maria Cristina Cervale**

Ricercatore di Diritto privato, Universidad de L’Aquila, Italia. E-mail: mariacristina.cervale@univaq.it

Tali usi, che storicamente nascono in Italia per aggregazione delle comunità medievali attorno al feudo meridionale¹, hanno mantenuto nei secoli una fruibilità e una utilità che, oltre le originarie esigenze primarie di sussistenza vitale dei gruppi, hanno svelato nuove funzioni: la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la propensione al controllo e a un uso ecologico e consapevole del territorio, la possibilità di contribuire alla prospettiva attuativa della *green economy*, la valorizzazione e la cura dei beni collettivi, come la montagna, il bosco e l'acqua, quali risorse naturali essenziali.

I molteplici e più innovativi profili della materia alimentano, oggi, un proposito di approfondimento che nel corso del tempo non è stato sempre costante: a periodi storici nei quali l'attenzione ha assunto tinte nitide e decise, si pensi all'esperienza del dominio diviso di epoca medievale, si sono alternati altrettanti periodi di assai fiavole interesse quando il pensiero illuministico ha recuperato e rafforzato una concezione individualistica ed egocentrica del diritto di proprietà². Tuttavia, anche nei momenti storici in cui il diritto di proprietà collettiva si è molto assottigliato nella percezione degli studiosi, gli usi civici hanno continuato ad esistere concretamente nella realtà, resistendo a scelte culturali avverse e recuperando l'energia per riemergere in modo deciso all'interno di dinamiche giuridiche ed economiche che sembravano averli dimenticati³.

- 1 Sulla strutturazione della società medievale e sul ruolo del feudo, si veda in particolare TRIFONE, R.: *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle Province Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione, Giurisprudenza*, Roma, 1909; CALASSO, F.: *Medio Evo del diritto*, I, *Le fonti*, Giuffrè, Milano, 1954; GUALAZZINI, U.: "Comunione (dir. interm.)", *Enc. dir.*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 240 ss.; ASTUTI, G.: "Feudo", *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 292 ss.; GROSSI, P.: "Proprietà (dir. interm.)", *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 238 ss.; GROSSI, P.: *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne nei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1992; GROSSI, P.: *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 5^a ed., 1999; CARVALE, M.: *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- 2 Per una riflessione sul dominio diviso e, più in generale, per una rilettura innovativa del fenomeno delle proprietà collettive, si segnalano le profonde considerazioni di GROSSI, P.: "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, in *Quaderni fiorentini*, 5, Giuffrè, Milano, 1977. E prima ancora, CATTANEO, C.: *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della società promotrice. Primo rapporto*, ora in *Scritti economici*, a cura di A. BARTOLINO, III, Firenze, 1956. Particolarmente significative anche le riflessioni di VENEZIAN, G.: *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino, 1888, (ora riedite in AA.VV.: *Lezioni sulla proprietà collettiva*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI, 4, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, p. 9 ss.) il quale, attraverso la percezione del territorio camerte che fa da sfondo dell'Università di Camerino, esamina le origini storiche e le ragioni più attuali di tali forme di proprietà collettiva. Si segnalano, inoltre, le osservazioni di CERVATI, G.: "Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 88 ss., di recente ripubblicato in AA.VV.: *Lezioni sulla proprietà collettiva*, cit., p. 207 ss.
- 3 Tra i numerosi studi civilistici sul diritto di proprietà, che tengono conto anche della pluralità insita nel suddetto diritto in relazione altresì ai principi costituzionali, si veda PERLINGIERI, P.: *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Camerino-Napoli, 1971. E inoltre, anche in una prospettiva più generale, RODOTÀ, S.: "Note critiche in tema di proprietà", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 1252 ss.; PUGLIATTI, S.: *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1964; SACCO, R.: *La proprietà*, Giappichelli, Torino, 1968; RESCIGNO, P.: "Per uno studio sulla proprietà", *Riv. dir. civ.*, 1972, I, p. 2 ss.; TARELLO, G.: *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-73*, Genova, 1973; NATOLI, U.: *La proprietà. Appunti delle lezioni*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1976; GAMBARO, A.: *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. dir. civ. comm.* CICU e MESSINEO, VIII, Giuffrè, Milano, 1995. Anche le voci enciclopediche si sono interessate alla materia; si vedano in proposito i contributi di RESCIGNO, P.: "Proprietà (dir. priv.)", *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 263 ss.; PETRONIO, U.: "Usi civici", *Enc. dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 930 ss. E ancora, CORTESE, E.: "Domini collettivi", *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 13 ss.; PALERMO, A.: "Usi civici", *Noviss. Dig. it.*, XX, Utet, Torino, 1975, p. 231; LORIZIO, M.A.: "Gli usi civici", *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994, p. I ss. Si consideri anche SALVI, C.: *Proprietà e possesso*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da S. MAZZAMUTO, Giappichelli,

L'originalità della materia consiste, altresì, nel permanente intreccio tra materialità e immaterialità, tra la identificazione concreta di aree fondiarie circoscritte, appartenenti alle collettività originarie radicate su quei luoghi, e l'identità culturale insita in quegli stessi territori. Territori che, in tal modo, rappresentano non solo la fonte di sostentamento economico ma altresì lo strumento di integrazione tra uomo e ambiente naturale nonché l'insieme di valori identitari perpetui, anch'essi magistralmente provvidi di esperienze e di insegnamento.

II. IL PERCORSO NORMATIVO LUNGO UN SECOLO DI STORIA, TRA NOVECENTO E TERZO MILLENNIO.

La comprensione dell'istituto dell'uso civico necessita di una premessa, per quanto sintetica, sulle principali regole che lo disciplinano secondo un itinerario che comunque è esplicativo delle ragioni sottese alla materia e della prospettiva futura che la stessa può assumere.

Pertanto, a voler limitare i riferimenti a partire dal secolo scorso, la prima normativa dello stato italiano in materia risale ai primi decenni del novecento e, in particolare, alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, cui segue il regolamento di attuazione ossia il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332. Si tratta di provvedimenti che affrontano in modo sistematico la disciplina della materia, sotto un profilo sostanziale ed attuativo, come meglio si vedrà nelle pagine successive⁴.

Seguono, poi, interventi normativi che contengono riferimenti agli usi civici seppure all'interno di provvedimenti dedicati a tematiche più ampie, quali ad esempio le bellezze naturali o la montagna. Così, sul finire degli anni '30 del novecento entra in vigore la legge 29 giugno 1939, n. 1497, volta alla tutela delle bellezze naturali, isolatamente considerate, ma che sottopone a vincolo paesaggistico anche le zone gravate da usi civici.

Nei primi anni '50 entra in vigore la legge sulla montagna del 25 luglio 1952, n. 991, dedicata alle comunioni familiari vigenti nei territori montani⁵, a cui fa seguito la legge 3 dicembre 1971, n. 1102, relativa anch'essa allo sviluppo e alla valorizzazione della montagna, attraverso la previsione della partecipazione delle popolazioni

Torino, 2021, p. 13 ss. e, da ultimo, AA.VV.: *Domini collettivi e patrimonio forestale*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI e di F. POLITI, 10, Pacini Giuridica, Pisa, 2023.

- 4 Per una ricostruzione normativa della legislazione in materia, che sottolinea le sfumature di una disciplina con intenti liquidatori mai attuati: MARINELLI, F.: *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.* CICU e MESSINEO, 3^a ed., Giuffrè, Milano, 2022, *passim*. Al testo citato si rinvia anche per quanto riguarda i riferimenti alla legislazione regionale.
- 5 Ai sensi dell'art. 34, legge n. 991/1952, le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano ad amministrare ed a godere dei beni in conformità dei rispettivi statuti e delle consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore. Artefice della citata legge fu Giangastone Bolla, insigne studioso fiorentino degli assetti fondiari collettivi vissuto tra il 1882 e il 1971: in proposito, si veda GROSSI, P.: *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019, p. 34 ss.

all'attuazione di programmi di sviluppo e di piani territoriali nei vari comprensori montani. Si giunge, quindi, al d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11, di trasferimento alle regioni italiane a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca nelle acque interne, nonché al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, che riconosce alla normativa regionale la competenza a dettare regole in materia più aderenti al territorio rappresentato.

Il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale, riconosce i beni di uso civico come beni da tutelare in quanto, a loro volta, strumenti di tutela dell'ambiente e del paesaggio e analogo concetto viene espresso nell'art. 1, terzo comma, legge 6 dicembre 1991, n. 394, quadro sulle aree protette.

Una svolta significativa si ha, poi, con la disciplina delle zone montane, introdotta con la legge 31 gennaio 1994, n. 97, volta ad attribuire uno specifico rilievo alla montagna: gli usi civici contribuiscono alla valorizzazione e alla salvaguardia delle zone montane, anche attraverso la previsione di azioni riguardanti i profili territoriali, economici e sociali delle tradizioni locali. La citata legge rafforza le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali costituiti in proprietà collettiva, sia sotto il profilo produttivo sia sotto il profilo della tutela ambientale⁶.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia il d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, all'art. 142, primo comma, lett. h), qualifica ancora una volta i beni in esame, definiti come aree assegnate alle università agrarie e zone gravate da usi civici, come beni di interesse paesaggistico⁷.

Non va altresì taciuto il richiamo alla legge 28 dicembre 2015, n. 221, in materia di *green economy* e di contenimento dell'uso eccessivo delle risorse naturali nella relazione tra loro uso e sostenibilità ambientale. Le *Green community*, previste dalla citata legge all'interno di un piano di strategia nazionale, sono tese allo sfruttamento equilibrato delle risorse principali di cui dispongono i territori rurali e di montagna. In particolare, l'art. 74, legge n. 221/2015, condiziona l'espropriabilità o l'asservimento coattivo dei beni di uso civico alla preventiva pronuncia di mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità risulti compatibile con l'esercizio dell'uso civico.

L'*excursus* della prevalente normativa statale che, nel corso di un secolo, si è occupata di usi civici consente di rilevare come i vari provvedimenti succedutisi

6 Cfr. GERMANO, A.: "Usi civici", *Dig. disc. priv.*, XIX, Utet, Torino, 1999, p. 539 ss.; CERULLI IRELLI, V.: "Proprietà collettive, demani civici ed usi civici", in AA.VV.: *'Un altro modo di possedere'. Quarant'anni dopo*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI, 2, Pacini Giuridica, Pisa, 2017, p. 75 ss.

7 Si veda, anche, LORIZIO, M.A.: "Gli usi civici", cit., p. 1 ss.; GERMANO, A.: "Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici", *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 209 ss.; PETRONIO, U.: "Usi civici", cit., p. 930 ss.; FULCINITI, L.: *I beni di uso civico*, Cedam, Padova, 2^a ed., 2000.

sono stati di diverso tipo e disciplinano profili anche differenti, tutti però accomunati da un'esigenza di tutela e di conservazione. Si tratta di norme ispirate alla salvaguardia di realtà naturali e di territori che vedono intrecciarsi l'ambiente e il paesaggio con le tradizioni antropologiche e culturali delle collettività in essi stanziate. I citati interventi normativi, pur se a volte incidentalmente, esprimono tuttavia un costante riconoscimento dell'esistenza di aree territoriali la cui natura è in grado di incidere sul diritto di proprietà ad esse relativo, sganciandolo da una visione solitaria ed individualistica per proiettarlo in una dimensione identitaria e comunitaria che, però, non è proprietà pubblica. Tale conferma diviene, nel tempo, vera e propria consapevolezza che orienta il legislatore verso la legge 20 novembre 2017, n. 168, sui domini collettivi⁸.

Il processo legislativo, peraltro, non si esaurisce e, dapprima, si assiste ad un intervento di integrazione della legge sui domini collettivi, avvenuto con la previsione dell'art. 63 bis, legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha inserito i commi 8 bis, ter e quater all'art. 3, legge n. 168/2017⁹. In seguito, anche in relazione a sopravvenute esigenze economiche e soprattutto energetiche, è intervenuto il d.l. 1 marzo 2022, n. 17, coordinato con la legge di conversione 27 aprile 2022, n. 24, riguardante le semplificazioni in materia di realizzazione o manutenzione di infrastrutture elettriche.

Né va sottaciuta la rilevanza della legislazione delle singole regioni e delle province autonome che, in forza del proprio ruolo istituzionale, possono essere in grado di prevedere soluzioni amministrative più aderenti ad ogni singolo territorio¹⁰. Inoltre, appare opportuno rilevare come, *de iure condendo*, il legislatore italiano dimostri di credere ancora oggi nella valorizzazione delle zone montane e si mostra incline ad incentivarne nuovamente la valorizzazione, il godimento e l'utilizzazione a fini produttivi, soprattutto da parte delle generazioni giovanili.

-
- 8 La letteratura giuridica sulla legge n. 168/2017 è molto vasta e approfondita, all'interno di una prospettiva non soltanto privatistica ma anche costituzionalistica ed amministrativistica. In particolare, si segnala: POLITI, F.: "Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?", in AA.VV.: *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, in *Assegni fondari collettivi*, a cura di F. MARINELLI e F. POLITI, 3, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 23 ss.; PAGLIARI, G.: " 'Prime note' sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ('norme in materia di domini collettivi')", *Il diritto dell'economia*, 2019, 1, p. 11 ss.; MARINELLI, F.: *Un'altra proprietà. Usi civici, assegni fondari collettivi, beni comuni*, 2^a ed., Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 165 ss.; FULCINITI, L.: "I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi", *Dir. agroalim.*, 2018, 3, p. 556 ss.; CERVALE, M.C.: *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. PERLINGIERI, Esi, Napoli, 2022, p. 221 ss., con ulteriori riferimenti bibliografici.
- 9 Su tale specifico profilo, BONA, C.: "Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)", *Foro it.*, 2022, 1, c. 1224 ss.
- 10 Per una disamina delle leggi regionali vigenti: MARINELLI, F.: *Gli usi civici*, cit., p. 131 ss.; BONA, C.: *Usi civici, Libro terzo: Proprietà, l. 16 giugno 1927, n. 1766*, in *Comm. cod. civ.* SCIALOJA-BRANCA-GALGANO, Zanichelli, Bologna, 2021, p. 32 ss. Nel rapporto con l'ordinamento civile statale, la legislazione regionale ha reso più volte necessario l'intervento della Corte costituzionale mediante sentenze che hanno delineato la relazione tra le diverse normative, il rapporto di sussidiarietà tra Stato e regioni, i possibili ambiti di intervento da parte di queste ultime: tra le tante, Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113, in *www.dejure.it*.

III. LA TUTELA DELLA BASE TERRITORIALE DELLA PROPRIETÀ COLLETTIVA.

All'interno della descritta cornice normativa, il collegamento più evidente riguarda la legge n. 1766/1927 e la più recente legge n. 168/2017: si tratta di due interventi normativi divisi da lontananza di decenni e di ideologie, che però affrontano gli stessi temi pur se con ragioni apparentemente diverse. Il primo provvedimento, infatti, nasce con un dichiarato intento liquidatorio che, oltre a non esser mai stato attuato in pratica, viene completamente disatteso dal secondo, caratterizzato da un approccio fortemente conservativo. Tuttavia, entrambe le leggi non paiono contraddirsi in modo assoluto ed anzi analizzano aspetti che possono completarsi tra loro.

Il contesto storico in cui le citate norme entrano in vigore, come appare evidente, è differente così come anche il proposito che il legislatore tende a conseguire.

La legge n. 1766/1927, da un lato e come già osservato, si pone in un'ottica liquidatoria - in realtà mai attuata - quale riflesso di una "posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari"¹¹ in quanto ritenuto causa di conflittualità nel mondo agricolo. Da un altro lato, tuttavia, tale normativa individua le tipologie di beni di uso civico, le distingue in categorie, ne regola la natura, consente le procedure amministrative di legittimazione, di affrancazione e di mutamento di destinazione d'uso, pur se nell'ottica della proprietà pubblica e, a volte, della proprietà di associazioni agrarie¹².

La più recente legge n. 168/2017, che non abroga la precedente, denomina e definisce i domini collettivi, consolida inoltre il loro profilo sostanziale, ne individua gli enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato, di capacità di autonormazione e di capacità di gestione del patrimonio che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva¹³.

11 Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, *Foro it.*, 2022, I, c. 5 ss. e c. 1224 ss., con nota di BONA, C.: "Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)", già citata.

12 Va rilevato, inoltre, che la normativa degli anni venti del novecento disciplina anche la fase giurisdizionale del processo commissariale avente ad oggetto l'accertamento della *qualitas soli* dei beni civici, il loro recupero alla collettività dei naturali attraverso la reintegra, la possibile adozione di provvedimenti cautelari, quali il sequestro, secondo metodi e rimedi giurisdizionali finalizzati ad una efficace tutela del possesso. Cfr. FEDERICO, C.: *Il processo in materia di usi civici*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI, I, Pacini Giuridica, Pisa, 2017. Alla luce della consolidata giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ai sensi della legge n. 1766/1927, art. 29, le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico ovvero della qualità demaniale del suolo: cfr., Cass., Sez. un., 31 ottobre 2023, n. 30283, in *www.dejure.it*.

13 Si veda, in proposito, VOLANTE, R.: "Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi", *Le nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1068 ss.; GIULIETTI, W.: "L'autoregolazione dei domini collettivi", in AA.VV.: "Un'altra proprietà". *La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra legislazione statale e normative regionali*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI

Ma ulteriori sono i riflessi giuridici della più recente normativa. Il citato provvedimento, infatti, conferma il valore costituzionale della materia attraverso l'esplicito richiamo agli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, in attuazione dei quali la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, "come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" (art. 1). Nell'alternativo rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, l'istituto delle proprietà collettive viene attratto definitivamente nell'ambito dell'ordinamento civile sia per quanto riguarda la particolare struttura del diritto di proprietà in esame sia per quanto riguarda la natura degli enti esponenziali delle collettività titolari di uso civico e di proprietà collettiva, cui viene attribuita la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria (art. 1, secondo comma).

Ancora, la legge n. 168/2017, all'interno di una visione contemporanea della disciplina dei beni, individua i beni collettivi e ne descrive concettualmente tipi e natura. Di tali beni non viene fornita una definizione. Tuttavia, l'art. 2 riconosce ai beni di collettivo godimento particolari funzioni tra le quali quelle di essere elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, strumenti primari per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, basi territoriali per la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale, fonte di risorse rinnovabili. Il successivo art. 3 contiene, poi, l'elenco dei suddetti beni, articolato in sei tipologie (art. 3). Pur in difetto di una espressa definizione, è possibile individuare una categoria unitaria di beni collettivi definita sulla base della natura di patrimonio originario, del profilo della pluralità di appartenenza, delle qualità dei soggetti cui si riferiscono, delle finalità intergenerazionali cui essi sono rivolti¹⁴. Al paradigma dei beni collettivi, l'art. 3, primo comma, legge n. 168/2017, riconduce sia le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da "scioglimento delle promiscuità" e da altri meccanismi previsti dalla legge n. 1766/1927, "da

e F. POLITI, 7, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 57 ss.; MAIORANO, C.: "L. 20 novembre 2017, n. 168: il ruolo della destinazione funzionale nei c.dd. domini collettivi e nei c.dd. diritti di uso civico", *Rass. dir. civ.*, 2020, 4, p. 1537 ss.; PAGLIARI, G.: " 'Prime note' sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("norme in materia di domini collettivi")", cit., p. 11 ss.

14 Le considerazioni espresse sui beni collettivi richiamano le note riflessioni sui beni comuni, oggetto di analisi nella dinamica del rapporto tra beni pubblici-beni privati. Si veda, tra i tanti, CARAPEZZA FIGLIA, G.: "Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta", *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1061 ss.; MATTEI, U.: *Beni comuni, un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; MATTEI, U.: "Proprietà (nuove forme di)", *Enc. dir., Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1117 ss.; CONTE, E.: "Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto", in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M.R. MARELLA, Ombre Corte, Roma, 2012, p. 43 ss.; DI PORTO, A.: *Res in usu pubblico e "beni comuni"*. *Il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013; LIPARI, N.: *Le categorie del diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 122 ss.; MARINELLI, F.: "Beni comuni", *Enc. dir., Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 157 ss.; QUARTA, A.: "Beni comuni, uso collettivo e interessi generali: un percorso giurisprudenziale", *Rass. dir. civ.*, 2019, p. 933 ss. Per una visione pubblicistica della materia, CERULLI IRELLI, V.: *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1993; ID., *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, 45, Giuffrè, Milano, 2016; ID., *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Giappichelli, Torino, 2022 e ancora ID., "Proprietà, beni pubblici, beni comuni", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, p. 639 ss.
Per una rilettura della categoria dei "beni comuni" all'interno della riflessione civilistica, PERLINGIERI, G.: "Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio", *Rass. dir. civ.*, 2022, 1, p. 136 ss.

operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici, da permuta o da donazione'; sia le terre collettive delle comunioni familiari montane, i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lett. d), le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati.

Al descritto insieme di beni viene conferito, ma ciò costituisce una conferma, il rigoroso regime giuridico "dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" (art. 3, terzo comma)¹⁵.

IV. LA CIRCOLAZIONE DEI BENI E DELLA RICCHEZZA E LE REGOLE SPECIALI SUI BENI COLLETTIVI.

Il bene collettivo appartiene alla comunità quale componente del patrimonio originario e identitario della medesima. Nel rapporto tra comunità, suoi componenti e bene collettivo, si genera una comunione che, giuridicamente, determina una fitta relazione tra gruppo, individui e patrimonio originario. Traspare il profilo dell'associazionismo e infatti anche le collettività costituenti il dominio collettivo rientrano a pieno titolo tra le formazioni sociali previste dalla Costituzione ove l'individuo esprime la propria personalità (art. 2 Cost.).

In tale contesto, anche nella collettività, al suo interno, potrebbe ravvisarsi la suggestione di un fenomeno di circolazione poiché il godimento collettivo del bene comporta lo spostamento di esso rispetto alla persona che ne gode: in proposito, si pensi al fatto che il bene collettivo è goduto dal singolo ma "anche" dall'altro che appartiene alla comunità, significando ciò che anche l'altro fruisce di quello stesso bene. Tuttavia, nella fattispecie in esame non può ravvisarsi un vero e proprio scambio bensì una condivisione fondata sul presupposto che, dove termina il potere del singolo sul bene, inizia il potere dell'altro, facente parte sempre della comunità, nella prospettiva di un godimento comune, presente e futuro.

Si tratta di una rappresentazione della relazione tra membri della collettività e beni collettivi basata su una "circolazione" soggettivamente limitata ai membri della collettività stessa e oggettivamente circoscritta dalla natura demaniale civica del bene; una "circolazione" su cui non può incidere una disposizione testamentaria, una clausola contrattuale o, più in generale, la libera iniziativa privata volta allo scambio¹⁶.

¹⁵ Come si vedrà più avanti, da tale regime vanno escluse soltanto le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati, così come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza 15 giugno 2023, n. 115.

¹⁶ Sul tema della circolazione giuridica, si veda già in passato: CARNELUTTI, F.: *Teoria giuridica della circolazione*, Cedam, Padova, 1933 (anche in *Ristampe della Scuola di perfezionamento in diritto civile dell'Università di Camerino*, a cura di P. PERLINGIERI, Esi, Napoli, 2010). Inoltre, PUGLIATTI, S.: "Acquisto del diritto", *Enc. dir.*, I,

Proprio con riguardo ai beni e in relazione ai poteri dispositivi esercitabili sugli stessi, la normativa, sia passata sia recente, è concorde nel riconoscere che i diritti sui beni di uso civico non siano usucapibili né prescrivibili. Inoltre, tali beni non sono alienabili - e quindi risultano sostanzialmente indisponibili - se non nei casi e con le modalità previsti dalla legge. Si tratta, dunque, di beni non commerciabili secondo gli ordinari atti di disposizione, pur se non in senso assoluto. Si tratta di beni, di regola, essenzialmente sottratti al trasferimento sia per atti *inter vivos* sia per atti *mortis causa*: la forza dell'autonomia privata non è in grado di incidere in tale ambito né può incidere l'acquisto *a non domino*. Ogni componente della collettività, e la collettività tutta, acquistano a titolo originario il diritto di proprietà collettiva che, però, non è destinato alla circolazione giuridica.

Le ragioni di una simile impostazione, che può apparire particolarmente rigida e severa, se non anche anacronistica, e comunque posta in direzione ostinatamente contraria rispetto all'esigenza generale di circolazione dei beni, sono da ricercare nelle caratteristiche e nelle funzioni tipiche delle proprietà collettive e tali ragioni costituiscono, con molta probabilità, la formula della loro conservazione¹⁷.

Si tratta di una scelta di fondo, ritenuta necessaria sin dalle origini, che incide sul rapporto tra le persone costituenti i soggetti della circolazione e tra questi e i terzi. Per evitare i potenziali conflitti di interessi, il legislatore ricorre ad una regolamentazione giuridica speciale volta a prevenire eventuali aggressioni al fenomeno delle proprietà collettive e a preservarle nel tempo. L'interesse della collettività alla conservazione del patrimonio prevale sull'interesse del singolo alla effettiva circolazione. Lo scambio, infatti, comporta lo spostamento di un bene dalla sfera di godimento di un soggetto alla sfera di godimento di un altro soggetto e le regole giuridiche sono propense a favorirlo mediante un corrispondente spostamento della tutela degli interessi di ciascuna delle due parti rispetto al bene medesimo, cui va aggiunto altresì l'interesse dei terzi alla sicurezza della circolazione e alla rilevanza dell'affidamento di buona fede. Tutto ciò cambia modalità in relazione ai beni di uso civico, realtà nella quale l'iniziativa privata viene sacrificata di fronte alle esigenze della collettività, rappresentate anch'esse da un diritto soggettivo reale: la proprietà collettiva.

Una libera circolazione dei beni collettivi sarebbe *contra ius* in quanto la normativa in vigore è stringente e conservativa. Ne consegue, come già rilevato e come regola generale, un regime di inalienabilità, di indivisibilità, di inusucapibilità e di perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

Giuffrè, Milano, 1958, p. 508 ss.; Sacco, R.: "Circolazione giuridica", *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 4 ss.

17 Per una ricostruzione della proprietà collettiva come proprietà eccentrica, fattuale e plurale, si permetta il rinvio a CERVALE, M.C.: *Usi civici e domini collettivi*, cit., p. 81 ss.

V. INALIENABILITÀ, INDIVISIBILITÀ, INUSUCAPIBILITÀ E PERPETUA DESTINAZIONE AGRO-SILVO-PASTORALE.

La inalienabilità come perpetuità del dominio.

La funzione di rilevante interesse collettivo impedisce che i suddetti beni possano circolare liberamente secondo i canoni tradizionali dell'autonomia privata. Tale scelta, anche proiettata all'interno delle regole del mercato, si fonda sulla prevalenza del valore d'uso sul valore di scambio.

Ciò non esclude in senso assoluto la circolazione dei beni in esame purché gli eventuali atti di disposizione siano preceduti da un provvedimento amministrativo che, considerata la irreversibile trasformazione del fondo interessato, ne modifichi la natura. Legittimazione e affrancazione costituiscono le procedure amministrative, di competenza regionale, finalizzate a "rimediare" a modifiche fattuali subite dal bene interessato e a far sì che allo stato di fatto, ormai irreversibile, corrisponda un sopraggiunto stato di diritto¹⁸. Diversa, nei presupposti e nelle finalità, come si vedrà, risulta la procedura di mutamento di destinazione.

La indivisibilità come condivisione uti cives.

La caratteristica della indivisibilità spiega la configurazione della proprietà collettiva quale comunione senza quote ossia diritto reale attribuito nella titolarità a tutti i partecipanti alla comunità non *uti singuli* bensì *uti cives*. Ogni singolo componente viene individuato sulla base di criteri collegati al territorio di appartenenza, secondo le origini familiari, il luogo di nascita o di residenza, e tutti formano un insieme collettivo. Non a caso, si parla di "naturali" per identificare coloro che partecipano a tali realtà fondiari proprio a voler sottolineare lo stretto radicamento con il patrimonio originario e la cultura identitaria dei luoghi. Ciò impedisce a qualsiasi partecipante di chiedere lo scioglimento della comunione e la liquidazione di una ipotetica quota.

La inusucapibilità come primato della comunità sul singolo.

Il possesso dei beni di uso civico, strumentale all'esercizio del godimento collettivo, non determina gli effetti tipici dell'usucapione e, pur rappresentando la fase essenziale di fruibilità e di utilizzo, non è considerato efficace ai fini dell'eventuale acquisto del diritto reale corrispondente alla manifestazione dell'attività esercitata.

Pertanto, i beni di uso civico non sono usucapibili perché le vicende possessorie dei singoli non possono incidere sulla titolarità di un bene collettivo

¹⁸ Il procedimento amministrativo di legittimazione, che converte il demanio civico in allodio, ossia in bene di natura privata, è disciplinato dagli artt. 10 e 11, legge n. 1766/1927.

che risulta vincolato da un punto di vista oggettivo, per quanto riguarda la sua destinazione economica, e da un punto di vista soggettivo, in quanto riferibile ad una comunità di naturali, ai *cives* e non al singolo individuo che ne fa parte. Ciò che rileva, nell'esperienza vitale dell'uso civico, è l'insieme collettivo ricomposto ad unità e la fruizione del bene da parte della comunità. Di conseguenza, l'idea di titolarità plurale supera il concetto di titolarità individuale ed esclusiva: negli usi civici, al "primato della terra sul soggetto" si aggiunge "il primato della comunità sul singolo"¹⁹. Il concetto di fruizione collettiva, inoltre, prevale sull'esigenza di scambio: la ricchezza del patrimonio civico non si fonda sulla circolazione dei beni che lo compongono quanto piuttosto sulla loro conservazione purché si tratti di una conservazione per il benessere della collettività originaria. Una conservazione che richiede impegno, iniziativa, dedizione: i beni in questione, infatti, necessitano di cura costante, di tutela attiva, di consapevolezza sui poteri che li riguardano così da poterli esercitare e mantenerne nel tempo un uso utile e sempre plurale²⁰.

Il possesso di un bene di uso civico, però, non è irrilevante in senso assoluto. Al riguardo, appare interessante segnalare come di recente la Suprema Corte di cassazione²¹ abbia affrontato la questione della rilevanza del possesso di terre di uso civico sotto il profilo della spettanza o meno dell'indennità per i miglioramenti arrecati al bene da parte del possessore di un bene di uso civico "*in re propria*" (ai sensi dell'art. 1150 c.c.). Nella fattispecie in esame, il possesso si fondava su un atto di compravendita di un terreno, in seguito dichiarato nullo proprio perché relativo ad un bene di uso civico, per sua natura indisponibile e inusucapibile. Tuttavia, la Corte, pur confermando la particolare natura demaniale civica del bene, ha riconosciuto la spettanza del diritto all'indennità per i miglioramenti apportati dal possessore prima dell'accertamento giudiziale della sussistenza dell'uso civico. La tesi difensiva secondo la quale il demanio civico dovrebbe considerarsi *res extra commercium* fino a quando non ne sia disposta la legittimazione o il mutamento di destinazione, non è stata considerata rilevante rispetto alla situazione fondata sul possesso di buona fede ed a tutti i suoi possibili effetti, tra i quali quello che attribuisce al possessore il diritto di essere indennizzato dal proprietario (rappresentato dall'ente comunale) dell'incremento di valore arrecato alla cosa. Non si rinvencono precedenti giurisprudenziali recenti in materia, pertanto la sentenza 6 giugno 2023, n. 1364, del Supremo Collegio potrebbe divenire una decisione in grado di incidere, in futuro, sul rapporto tra ente esponenziale comunale, occupatore *sine titulo* ma in buona fede del bene civico, indennità per i miglioramenti apportati da quest'ultimo quale possessore, ai sensi della normativa

19 GROSSI, P.: "La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2008, I, p. 16.

20 Circa la rilevanza del possesso sui beni di uso civico, MASI, A.: "Usi civici e possesso", in *Usi civici. Ieri e oggi*, Cedam, Padova, 2007, p. 21 ss.; Id., "Usi civici e circolazione del possesso", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 27 ss. Si consenta, inoltre, il rinvio a CERVALE, M.C.: *Usi civici e domini collettivi*, cit., p. 104 ss.

21 Cfr. Cass., 6 giugno 2023, n. 1364, non ancora edita.

codicistica (in particolare, artt. 1147 e 1150 c.c.). Tuttavia, la decisione non incide in alcun modo sul principio della inusufruttibilità del bene bensì riconosce effetti giuridici di indennizzo al possesso di buona fede esercitato sullo stesso.

L'imprescrittibilità come esempio di proprietà secolare.

All'usufruttibilità si ricollega, in senso logico e giuridico, l'imprescrittibilità in quanto se il diritto è imprescrittibile non rileva il possesso ultraventennale da parte di terzi. La imprescrittibilità richiama la perpetuità degli usi civici e consente a tali diritti di non estinguersi pur se non utilizzati per un lunghissimo periodo di tempo, anche secolare. Da questo punto di vista, non rileva neanche *a contrario*, con particolare riferimento agli usi civici quali *iura in re aliena*, la prescrizione per non uso ventennale, invece regolata dal codice civile per i diritti reali di godimento su cosa altrui²².

Il vincolo di destinazione d'uso e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

I beni di uso civico sono caratterizzati da un vincolo di destinazione d'uso, previsto in coerenza con le origini e la funzione dei diritti collettivi e che ha permesso, nel tempo, la conservazione della loro perpetua fruibilità agro-silvo-pastorale. Il vincolo consiste in un limite giuridico che incide sull'autonomia della collettività dei componenti la quale non può disporre dei beni con atti di alienazione, non può procedere allo scioglimento della comunione né alla divisione del bene attraverso il frazionamento in quote individuali: non può, in linea di principio, modificarne la destinazione d'uso²³. Tale vincolo è espressamente sancito dalla legge n. 168/2017 che tutela e valorizza i beni collettivi in quanto "strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale" (art. 2, primo comma, lett. e).

VI. IL FONDAMENTO GIURIDICO DEI LIMITI AI POTERI DISPOSITIVI SUI DOMINI COLLETTIVI.

Le regole fondamentali che disciplinano il regime giuridico dei beni collettivi si rinvencono dapprima nella legge n. 1766/1927 e, in seguito, nella legge n. 168/2017.

22 Nell'ottica della disciplina del 1927, gli usi civici *in re aliena* sono destinati a procedimenti di liquidazione, affidati a regole che definiscono i rapporti tra proprietà privata e interesse collettivo, tramite tre modalità: la liquidazione per scorporo, attuata attraverso l'attribuzione di una porzione di terreno, in compenso degli usi civici (artt. 5 e 6, legge n. 1766/1927); la liquidazione effettuata con il pagamento di un canone annuo di natura enfiteutica in misura corrispondente al valore dei diritti, nel caso in cui i terreni abbiano ricevuto sostanziali e permanenti migliorie o si tratti di piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie (art. 7, primo comma, legge n. 1766/1927); nel caso di ex province pontificie, la liquidazione tramite affrancazione invertita che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l'intero fondo al dominio (art. 7, secondo comma, legge n. 1766/1927).

23 Sulle caratteristiche dei demani civici all'interno di una riflessione pubblicistica che non può non avere rilevanza anche nell'ambito privatistico: RANELLETTI, O.: "Concetto, natura e limiti del demanio pubblico", in *Scritti giuridici scelti*, IV, *I beni pubblici*, Ristampa della facoltà di giurisprudenza di Camerino, Napoli, 1992, p. 329 ss. Inoltre, FANTI, V.: *Demanio statale e demanio civico nelle pagine di Oreste Ranalletti*, in *Assetti fondiari collettivi*, 9, Pacini Giuridica, Pisa, 2022.

Si è già rilevata la particolarità di una normativa che tende piuttosto a limitare che non a consentire atti di disposizione sui beni in questione. Appare peraltro utile sottolineare come l'indisponibilità dei beni ivi individuati non sia assoluta, in quanto l'art. 12 della legge n. 1766/1927 prevede la possibilità di alienazione o di mutamento di destinazione d'uso al ricorrere di determinate condizioni. Non si rinviene, invece, alcuna norma sul tale profilo all'interno della successiva legge n. 168/2017. Ne consegue che i partecipanti alla comunione senza quote, in cui si caratterizza il dominio collettivo, non possono incidere sulla destinazione d'uso del bene, secolarmente attribuitagli almeno da epoca medievale secondo il famoso brocardo *ubi feuda ibi demania*, tranne il caso in cui si provveda con il procedimento amministrativo di mutamento di destinazione d'uso. La suddetta procedura, attraverso l'autorizzazione regionale, non sottrae il bene al patrimonio collettivo bensì adegua temporaneamente la funzionalità di quel bene, o di una parte di esso, al soddisfacimento di un interesse pubblico che trascende quello della collettività di appartenenza. Il meccanismo in questione, delineato come principio generale dal legislatore statale, consente in talune particolari ipotesi e per specifiche ragioni di trasformare la limitazione dell'uso civico in prestazione pecuniaria.

Più in particolare, il citato art. 12 della legge n. 1766/1927, 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”.

I terreni di cui alla categoria a) sono quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente (ai sensi dell'art. 11, legge n. 1766/1927), i quali rimangono nel godimento della collettività e, per la loro natura, fanno anche riferimento a norme speciali in materia di terreni montani, boschi e patrimonio forestale. Ma sono previste anche le terre “convenientemente utilizzabili per la coltura agraria” (art. 11, lett. b). Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l'assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l'onere *propter rem* di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell'apporto di migliorie, di affrancare il fondo, acquisendone la proprietà privata (art. 21, secondo comma)²⁴.

24 Si veda Corte cost., 28 novembre 2022, n. 236, *Foro it.*, 2023, I, c. 683 ss., con nota di JANNARELLI, A.: “La disciplina «storica» degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine”. Per una riflessione ricostruttiva della figura dell'onere reale e della obbligazione *propter rem* negli orientamenti della dottrina

Nell'impianto della legge n. 1766/1927 i fondi sono essenzialmente destinati a rimanere in proprietà collettiva. Tale scelta trova il suo riferimento nel citato art. 12 dal quale può evincersi il vincolo di inalienabilità e di destinazione d'uso dei beni nella parte in cui dispone che: "I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione" (secondo comma). La norma, in relazione alla regola generale della inalienabilità e del vincolo di destinazione d'uso dei beni collettivi, individua due eccezioni: la prima, riguarda la possibilità di alienare il bene qualora la regione o la provincia autonoma autorizzi, con provvedimento costitutivo, l'alienazione dei fondi oggetto di proprietà collettiva. In tale ipotesi, l'alienazione potrà riguardare soltanto i terreni di cui alla categoria *a*), pena la nullità dell'alienazione stessa. La seconda, riguarda il mutamento di destinazione d'uso al quale può giungersi attraverso una procedura amministrativa utilizzata in passato e negli ultimi tempi valorizzata, nei contenuti e nei fini, anche dalla giurisprudenza costituzionale.

VII. IL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO: NATURA, FUNZIONE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale, all'interno di una cornice normativa statale sempre interpretata ed applicata con rigore, consente di attribuire alla procedura di mutamento di destinazione d'uso dei beni di uso civico un significato più attuale sia con riguardo alla funzione sia con riguardo alle modalità di godimento dei beni civici stessi. La Corte con numerosa decisione è stata ripetutamente chiamata ad affrontare la questione della costituzionalità o meno di norme, soprattutto regionali, volte a legittimare, semplificandolo, il mutamento di destinazione d'uso dei beni appartenenti al dominio collettivo.

Il lungo percorso giurisprudenziale, avviato sin dagli anni '80 del novecento²⁵, ha portato al riconoscimento di alcuni principi fondamentali nella regolazione della materia: in primo luogo, la disciplina statale in materia di usi civici diviene definitivamente parte dell'ordinamento civile, nel senso che il regime civilistico dei beni civici non rientra nell'ambito della competenza legislativa delle regioni²⁶.

civilistica contemporanea, si veda GANDOLFI, G.: "Onere reale", *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 127 ss.

- 25 Corte cost., 18 dicembre 1985, n. 359, *Foro it.*, 1986, I, c. 1196; Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, *Foro it.*, 1986, I, c. 2686; Corte cost., 5 febbraio 1992, n. 67, *Foro it.*, 1992, I, c. 2061; Corte cost., 1 aprile 1993, n. 133, *Foro it.*, 1993, I, c. 2128. E ancora, Corte cost., 27 maggio 1993, n. 269, *Foro it.*, Rep. 1993, voce *Bellezze naturali*, n. 121; Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46, *Foro it.*, 1995, I, c. 744; Corte cost., 21 novembre 1997, n. 345, www.dejure.it.
- 26 Corte cost., 28 novembre 2022, n. 236, cit., c. 683 ss., con nota di JANNARELLI, A.: "La disciplina «storica» degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine", cit., c. 689 ss.; Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, *Foro it.*, 2022, I, c. 5 ss., con nota di JANNARELLI, A.: "La costituzionalizzazione (debole) dei «domini collettivi» dopo la l. 168 del 2017: breve nota a Corte cost. 228/21". Inoltre, Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71, *Foro it.*, 2020, I, c. 1833 ss.; Corte cost., 26 luglio 2018, n. 178 e Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113, *Foro it.*, 2018, I, c. 2597 ss.; Corte cost., 11 maggio 2017, n. 103, www.dejure.it.

Le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico rientrano, pertanto, nella competenza legislativa statale, la quale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni di uso civico da alienare o da mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche.

Si consolidano poi, in forza di numerose altre decisioni, ulteriori elementi caratterizzanti: l'alternativo rapporto tra diritto privato e diritto pubblico, perché si ragiona su diritti soggettivi sostanzialmente rientranti nell'ordinamento civile dello Stato, pur se aventi un ruolo e una funzione pubblicistica, anche in relazione alla particolare natura dei beni collettivi²⁷; la riconosciuta funzione paesaggistico-ambientale dei beni in esame; il delicato equilibrio tra competenza legislativa statale e potestà normativa regionale; la solida contestualizzazione della materia all'interno degli articoli 2, 3, 9, 42, 43, 117, 118 Cost.²⁸. Il tutto nella fitta trama dei rapporti tra economia, produzione, sviluppo tecnologico e anche eventuale profitto, da un lato; tutela dell'ambiente, del paesaggio, della tradizione, del patrimonio originario e dei valori identitari culturali, dall'altro.

Con particolare riferimento al mutamento di destinazione d'uso, esso può riguardare singole porzioni di beni di uso civico alle quali viene temporaneamente attribuita una funzione diversa, anche se di natura pubblica, da quella agro-silvo-pastorale loro propria. Tale eventualità risulta possibile e non contrasta con il regime di indisponibilità del bene di uso civico, purché avvenga attraverso la valutazione delle autorità competenti e nel rispetto delle normative regionali che ne regolano il procedimento. La ragione che spiega una simile scelta consiste nel fatto che il procedimento amministrativo di mutamento di destinazione non sottrae il bene al patrimonio civico, non lo aliena né lo permuta: ne riconosce una diversa funzione, limitata nel tempo e con carattere oneroso, esercitata sempre per la soddisfazione di un interesse della collettività che ne rimane proprietaria.

Il fondamento giuridico è costituito dall'art. 41 del regolamento di attuazione della legge 1766/1927, ossia il r.d. n. 332/1928, il quale stabilisce:

27 In proposito, Cass., Sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570, in *www.dejure.it*, consolida l'equiparazione dei beni collettivi, nella loro essenza, ai beni demaniali, per quanto si desume dal loro regime di inalienabilità, insuscipibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga soltanto mediante una apposita "sdemanializzazione".

28 Si veda, in dottrina, PERLINGIERI, P.: *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, citato, (rist. Napoli 2011), p. 51 ss.; GROSSI, P.: *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, cit., p. 16 ss.; TAMPONI, M.: "Gli interessi tutelati nella gestione delle terre di godimento collettivo", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2011; PERLINGIERI, P.: "Persona, ambiente e sviluppo", in AA.VV., *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, a cura di M. PENNASILICO, Esi, Napoli, 2015; NERVI, A.: "Beni comuni, ambiente e funzione del contratto", *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 418 ss.; POLITI, F.: "Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?", cit., p. 23 ss.

“... che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti... In tal senso, il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime”.

Pertanto, con la procedura di mutamento di destinazione d'uso la natura demaniale civica del bene non viene meno: il bene viene soltanto per un certo periodo destinato ad una nuova utilità. La destinazione d'uso, come già rilevato, si modifica temporaneamente attraverso una concessione a titolo oneroso tra ente esponenziale della collettività proprietaria-concedente e concessionario (si pensi alla necessità di realizzare una infrastruttura che sorvoli o attraverso terreni di uso civico). Ma il mutamento di destinazione preserva la natura vincolata del bene, pur realizzando l'interesse pubblico emergente dalla necessità di realizzare un'opera rilevante e, nel contempo, attribuisce una utilità in denaro, ossia un canone, a chi amministra i beni (e, per essi, alle collettività titolari), sostitutiva della loro naturale redditività. Il procedimento in esame, dunque, non svincola completamente il bene dalla sua originaria funzione nel senso che la redditività derivante da una “diversa” fruizione del bene di uso civico deve sempre essere destinata a vantaggio della comunità dei naturali, titolare del diritto di proprietà collettiva, e comunque al miglioramento del bene. Sul piano pratico, pare opportuno auspicare che l'utilizzo del denaro ricavato dalla concessione venga gestito (ad esempio, nel caso di un comune), con apposita contabilità e con specifici capitoli di bilancio, nel rispetto della destinazione vincolata e in modo trasparente.

Qualora la mutata destinazione d'uso venga a cessare, il provvedimento di autorizzazione deve prevedere il ritorno delle terre alla loro destinazione originaria o ad altra da stabilirsi, con ciò confermandosi ancora una volta la indisponibilità del bene ed il suo vincolo di destinazione.

In una chiave di lettura che tenga conto delle sopraggiunte e più attuali esigenze socio-economiche, si può ritenere che il mutamento di destinazione d'uso, nei casi e con il rispetto dei limiti imposti dalla legislazione vigente, possa costituire una soluzione amministrativa idonea a consentire all'uso civico di adattarsi a contesti meno ancorati alla tradizione e a rendere compatibile con lo sviluppo economico il godimento dei beni civici, pur nel rispetto della loro essenza e purché la modifica sia comunque temporanea e a titolo oneroso.

La prospettata visione del mutamento di destinazione d'uso trova fondamento, tra le altre, nella sentenza della Corte costituzionale 24 aprile 2020, n. 71, che ammette il mutamento di destinazione d'uso se esso consente la conservazione

del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale, collegando tale possibilità alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici²⁹. La motivazione della sentenza chiarisce alcuni aspetti importanti in relazione al profilo in esame. In particolare, se l'art. 12, legge n. 1766/1927, fa riferimento ai terreni assegnati a categoria, distinguendo tra terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente (lett. *a*) e terreni convenientemente utilizzabili per la cultura agraria (lett. *b*), la previa assegnazione a categoria non è più necessaria alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del paese³⁰.

Ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali, di cui all'art. 12, legge 1766/1927 vengono ad aggiungersi e a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143, d.lgs. n. 42/2004. 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, legge 1766/1927 con la prescritta categoria. Venuta meno l'assegnazione a categoria, permangono invece gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione i quali, alle molteplici funzioni di carattere generale, aggiungono anche alcune ipotesi di variazione del patrimonio civico, tra le quali rientra il mutamento di destinazione d'uso che preserva la vocazione pubblicistica del bene ma in un assetto funzionale diverso.

Attraverso il mutamento di destinazione d'uso si esercita, perciò, un potere di disposizione che non determina un trasferimento nella titolarità del diritto sul bene bensì realizza un altro modo di possedere il bene stesso: quest'ultimo permane nell'ambito della proprietà collettiva, conserva la sua immutata natura di componente del patrimonio originario della collettività, ma riflette l'evoluzione economica e la eventuale necessità di incidere sull'uso tradizionale del bene. In tal senso, il mutamento di destinazione d'uso potrebbe consentire di mediare tra il regime della assoluta incommerciabilità dei beni di uso civico e l'esigenza di un loro godimento collettivo che però esca dal tracciato secolare dell'utilizzo dei suoli limitato alla loro immutata capacità naturale³¹.

29 Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71, *Foro it.*, I, c. 1834 ss., riguardante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34.

30 Era stato rilevato già in precedenza dalla Corte, con la sentenza 31 maggio 2018, n. 113, che la linea di congiunzione tra le norme dei primi decenni del novecento e quelle più recenti, che hanno ricondotto gli usi civici alla materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione introdotta dalla normativa successiva alla legge del 1927.

31 Anche la successiva sentenza della Corte costituzionale 2 dicembre 2021, n. 228, registra una torsione in senso economico dei beni collettivi, pur nel rispetto delle loro caratteristiche fondamentali e secolari (in www.dejure.it).

VIII. L'USO CIVICO *IN RE ALIENA*: LA POSSIBILE ALIENAZIONE DELLE TERRE DI PROPRIETÀ DEI PRIVATI E L'INERENZA DELL'USO CIVICO SUL BENE.

Un ulteriore approdo giurisprudenziale si ha con la sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2023, n. 115, riguardante i beni di uso civico quali *iura in re aliena* ossia diritti esercitati su beni di proprietà privata: infatti, l'art. 3, primo comma, legge n. 168/2017 considera beni collettivi anche “le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati”. In relazione a tali specifici beni, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, terzo comma, della legge n. 168/2017 nella parte in cui non esclude dal regime dell'inalienabilità le terre di proprietà di privati sulle quali i residenti esercitano usi civici non ancora liquidati. Va rilevato inoltre che i suddetti beni, a differenza degli altri ivi indicati e secondo la previsione dell'art. 3, secondo comma, non fanno parte del patrimonio antico dell'ente collettivo³².

Il giudizio *a quo* consiste in una procedura di esecuzione immobiliare includente anche terre private gravate da usi civici non ancora liquidati e giunge al vaglio della Corte che, con l'occasione, ripercorre la trama assiologica della legge n. 168/2017 nel rapporto con i principi costituzionali e con la pregressa legislazione in materia. La citata legge estende il campo applicativo del vincolo paesaggistico, traendo ulteriori conseguenze dalla relazione tra usi civici e interesse paesistico-ambientale. L'art. 3, sesto comma, infatti, dispone che il vincolo paesaggistico è mantenuto sulle terre civiche “anche in caso di liquidazione degli usi civici”. Nello stesso senso, anche l'art. 3, comma 8 *quater*, stabilisce che i terreni sdemanializzati, a seguito delle permutate fra domini collettivi e terreni del patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano, preservano il “vincolo paesaggistico”.

Pertanto, nel valutare la possibile circolazione di un bene di proprietà privata gravato da uso civico secondo la formula dello *ius in re aliena*, l'assolutezza del vincolo della indisponibilità appare troppo rigoroso poiché le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, attratte nella funzione sociale, si realizzano preservando la tutela degli usi civici in sé e per sé, senza impedire la circolazione della proprietà privata sottesa ai beni in questione.

In tal senso, l'uso civico *in re aliena* permane anche in ipotesi di circolazione del bene su cui esso incide. Si trasferisce il diritto di proprietà privata sul bene e contestualmente la destinazione paesistico-ambientale unitamente all'uso civico

³² Infatti, l'art. 3, secondo comma, legge n. 168/2017, considera patrimonio antico dell'ente collettivo soltanto i beni di cui al primo comma, lettere a), b), c), e) e f).

“segue” il bene, concretizzando un diritto di seguito che, del resto, caratterizza la materia dei diritti reali. Un diritto di seguito che non si esprime tanto come potere di perseguire il bene presso qualunque soggetto si trovi ma che, piuttosto, rappresenta l'essenza stessa del bene e gli imprime qualità che non vengono meno pur in presenza di un atto di disposizione. Per usare le parole della Corte costituzionale: “In sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici”.

IX. LA GREEN ECONOMY, LA DESTINAZIONE D'USO DEI BENI CIVICI E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

L'attualità della materia emerge, altresì, nella costituita relazione tra usi civici e gestione eco-sostenibile del territorio attraverso le nuove sfide rappresentate dalla *green economy*. Si tratta di tematiche particolarmente sentite negli ultimi anni che stanno generando una diversa sensibilità nell'approccio al territorio, alle risorse naturali, all'ambiente, alla salubrità.

Sul punto, può risultare utile soffermarsi sull'art. 74, legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo delle risorse naturali. Tale disposizione, rubricata “Gestione e sviluppo sostenibile del territorio e delle opere di pubblica utilità e tutela degli usi civici”, così dispone:

«Ai fini della gestione e dello sviluppo sostenibile del territorio e delle opere pubbliche o di pubblica utilità nonché della corretta gestione e tutela degli usi civici, all'art. 4 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

“1-bis. I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”».

Come appare evidente, si tratta di una singola disposizione e non di una disciplina organica della materia, che dovrà attendere invece la legge n. 168/2017³³. La norma

33 Il rapporto tra usi civici, ambiente e risorse naturali è ben presente nella riflessione della dottrina. Si veda, *ex multis*, TAMPONI, M.: “Proprietà e *green economy*: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali”, *Dir. agroalim.*, 2016, p. 431 ss.; *Id.*, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Cedam, Padova, 1983; CAPIZZANO, E.: “Nuova collocazione della problematica degli usi civici fra le esigenze della produzione e quelle della c.d. agricoltura dell'ambiente”, *Riv. giur. ed.*, 1987, II, p. 149 ss.; NERVI, P.: “La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economia/ambiente”, *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2014. In merito alla configurazione dell'ambiente e delle energie come “beni comuni”, di recente

richiama la procedura di mutamento di destinazione d'uso come presupposto per l'espropriazione o l'asservimento coattivo dei beni di uso civico e tuttavia fa salve le ipotesi in cui l'opera sia "compatibile" con l'esercizio del diritto di uso civico. Il criterio della compatibilità non viene ulteriormente precisato nei contenuti, nei limiti, nella individuazione dell'organo competente ad esprimerlo; sembra però che il legislatore si stia avviando verso una visione dell'uso civico quale possibile strumento di gestione e di sviluppo sostenibile del territorio. Quel che emerge è, oggi, il reciproco contatto tra usi civici, *green economy* e tutela dell'ambiente e del paesaggio, ponendosi tali usi come un fattivo strumento di bilanciamento tra godimento collettivo e rispetto intergenerazionale del patrimonio naturale di appartenenza³⁴.

L'art. 74, legge n. 221/2015 viene valorizzato altresì dalla Suprema Corte di cassazione con la sentenza a sezioni unite 10 maggio 2023, n. 12570³⁵, che affronta la questione dell'espropriazione per pubblica utilità di un bene appartenente al demanio civico, collocando la disposizione in esame in un'ottica storico-evolutiva di tutta la normativa in materia.

Ed in effetti l'espropriazione per pubblica utilità potrebbe costituire un atto di disposizione dei beni collettivi che ne sacrificerebbe la natura e la destinazione in funzione di un pubblico interesse. Tuttavia, la Corte, attraverso una dettagliata ricostruzione storico-giuridica, corredata anche da numerosi precedenti giurisprudenziali, propende per una soluzione conservativa, affermando il principio secondo il quale i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità "perché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione della siffatta espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione". La "sdemanializzazione" deve realizzarsi tramite le procedure e sulla base di criteri individuati dalla legge per ciascuna categoria dei beni e non attraverso una mera comparazione di interessi pubblici connessi all'utilizzazione del bene attuata dall'autorità espropriante secondo le regole del diritto amministrativo comune.

LOMBARDI, R.: *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*, Esi, Napoli, 2023, p. 79 ss.

34 In dottrina, tali temi sono ulteriormente approfonditi da MARINELLI, F.: "La terra è di Dio". *I beni collettivi tra storia e diritto*, L'Aquila, 2020, p. 26 ss.; *Id.*, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2^a ed., Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 55 ss.

35 Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023, n. 12570, in www.dejure.it.

X. LE ESIGENZE DELLA PRODUZIONE QUALI ECCEZIONI ALLA REGOLA DELLA INDISPONIBILITÀ:

Tuttavia, il contesto economico muta e si caratterizza per una visione non soltanto nazionale ma anche sovranazionale in grado di incidere sulle scelte produttive e infrastrutturali ad esso connesse. Di tali sopraggiunti eventi, ne risente anche la disciplina sugli usi civici, mostrando come in determinati contesti può mutare anche l'approccio di fruizione dei beni verso utilità differenti da quelle pervenute dal passato.

Nel delicato rapporto tra tutela dei beni civici ed espropriazione per pubblica utilità, va segnalato il d.l. 1 marzo 2022, n. 17, coordinato con la legge di conversione 27 aprile 2022, n. 34 che, all'art. 13 *bis*, intitolato "Semplificazioni in materia di infrastrutture elettriche", statuisce:

«Al t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 4, dopo il comma 1 *bis* sono inseriti i seguenti:

lter. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'art. 52 *quinquies*, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura.

I quater. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'art. 52 *quinquies*, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze.»

Si tratta di un intervento normativo focalizzato sul rapporto tra elettrodotto e usi civici³⁶ che, attraverso il ricorso al criterio della "compatibilità", adottato già con la legge n. 221/2015 in materia di *green economy*, ritiene possibile la realizzazione o la ricostruzione di tali opere in quanto ritenute non ostative all'esercizio dell'uso civico. La titolarità del diritto non è in discussione; cambiano le modalità di uso del bene che comunque non interferiscono con il suo godimento.

36 Si ricorda, in materia, anche il r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, in tema di servitù di elettrodotto, che tuttavia non affronta la tematica della realizzazione di elettrodotti su terreni di uso civico.

Rimane aperta la questione circa la sussistenza o meno del diritto alla percezione, da parte delle collettività titolari di proprietà collettiva, di un canone di occupazione delle aree interessate e su tale aspetto sarà opportuno attendere gli sviluppi, anche giurisprudenziali, sull'applicazione della norma³⁷.

XI. LA PERMUTA QUALE POSSIBILE TECNICA DI SOSTITUZIONE E DI CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO NATURALE ORIGINARIO.

Ancora, a fronte dei principi di indisponibilità e di immutabilità dei beni collettivi, va citato un altro intervento normativo successivo alla legge n. 168/2017 e di poco precedente alla legge n. 34/2022, ossia la legge 29 luglio 2021, n. 108 che, ha inserito i commi 8 bis, 8 ter e 8 quater all'art. 3, più volte in precedenza citato. Nello specifico, il legislatore consente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di autorizzare trasferimenti di diritto di uso civico e permutate aventi ad oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico "in caso di accertata e irreversibile trasformazione" verificatasi quando i predetti terreni: a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolivi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431 e le relative opere siano state autorizzate dall'amministrazione comunale; b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica; c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità di essa. Trasferimento dei diritti e permutate hanno ad oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano. Gli atti di disposizione in esame comportano la demanializzazione dei terreni equivalenti e la sdemanializzazione dei terreni irreversibilmente trasformati.

L'integrazione normativa sopraggiunta si pone nella direzione indicata di modificabilità del regime giuridico dei beni civici nel caso in cui essi siano stati di fatto trasformati ed abbiano perso la fruibilità collettiva: si tratta, tuttavia, di un delicato rimedio cui ricorrere con equilibrio e ragionevolezza nel tentativo di conciliare la disciplina della indisponibilità a favore della collettività con le esigenze degli occupatori che, pur sulla base di un titolo astrattamente idoneo al trasferimento della proprietà, ne abbiano comunque acquisito la disponibilità³⁸.

37 Si veda Cass., Sez. un., ordinanza 31 ottobre 2023, n. 30232 (in *www.dejure.it*), secondo la quale la questione relativa all'applicabilità della norma sul mutamento di destinazione di cui all'art. 12, legge n. 1766/1927 e alla portata e all'efficacia del sopravvenuto disposto normativo di cui all'art. 13 bis della legge n. 34 del 27 aprile 2022, riguarda il merito della controversia in quanto connessa alla tutelabilità o meno della posizione soggettiva conseguente alla modifica normativa. Pertanto, la decisione rientra nell'ambito giurisdizionale del Commissario per la liquidazione degli usi civici, originariamente adito.

38 Cfr. BONA, C.: "Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21), cit., c. 1226 ss. Inoltre, CERVALE, M.C.: *Usi civici e domini collettivi*, cit., p. 266 ss.

XII. VALUTAZIONI CONCLUSIVE.

La normativa richiamata, l'interpretazione di essa fornita dalla dottrina, il contributo della giurisprudenza costituzionale e della giurisprudenza di legittimità, confermano come i vincoli alla disponibilità dei beni demaniali civici mantengono il loro pieno vigore ma, al tempo stesso, richiedono anche soluzioni di equilibrio che bilancino le scelte passate con quelle odierne e riescano a coniugare in modo ragionevole i bisogni legati alla coltivazione, al bosco, al pascolo con le esigenze evolutive del sistema economico-produttivo.

Nelle previste ipotesi di modificazioni dell'assetto del patrimonio civico, dovrebbe applicarsi il principio della onerosità, modulabile in ragione della durata temporale della concessione e della possibile reversibilità del bene all'antica destinazione agro-silvo-pastorale. Appare auspicabile che l'onerosità delle trasformazioni, assunte sempre nel rispetto del dettato legislativo, sia in grado di salvaguardare il patrimonio civico nel suo complesso, garantendo il rapporto tra diritti civici limitati e canone pecuniario compensativo. Del resto, occorre anche prendere atto del fatto che, in taluni casi, si sia verificata una irreversibile trasformazione dei fondi a seguito dell'alienazione, da parte dei comuni, di terreni di uso civico sulla base di contratti rivelatisi poi irrimediabilmente nulli.

A ciò si aggiunga che, in particolare, il mutamento di destinazione, soprattutto quando riguarda zone impervie, abbandonate o degradate, potrebbe consentire il recupero economico di tali aree, con interventi programmati comunque produttivi di canoni reinvestibili nell'interesse della collettività.

In conclusione, il fenomeno antico dei domini collettivi va inquadrato nel processo evolutivo attuale, caratterizzato da una vivace dialettica tra conservazione e fruizione, tra tutela delle comunità proprietarie e istanze del sistema economico. Il processo attualmente in corso, però, dovrebbe essere sempre caratterizzato da una solida coscienza del valore del suolo, quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini della salute ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e in grado di soddisfare una pluralità di interessi e di utilità collettive, all'interno del diritto di proprietà privata.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.: *Domini collettivi e patrimonio forestale*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI e di F. POLITI, 10, Pacini Giuridica, Pisa, 2023.

AA.VV.: *Lezioni sulla proprietà collettiva*, in *Assetti fondiari collettivi*, 4, a cura di F. MARINELLI, Pacini Giuridica, Pisa, 2020.

ASTUTI, G.: "Feudo", *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 292 ss.

BONA, C.: "Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)", *Foro it.*, 2022, I, c. 1224 ss.

BONA, C.: *Usi civici, Libro terzo: Proprietà, l. 16 giugno 1927, n. 1766*, in *Comm. cod. civ.* SCIALOJA-BRANCA-GALGANO, Zanichelli, Bologna, 2021.

CALASSO, F.: *Medio Evo del diritto*, I, *Le fonti*, Giuffrè, Milano, 1954.

CAPIZZANO, E.: "Nuova collocazione della problematica degli usi civici fra le esigenze della produzione e quelle della c.d. agricoltura dell'ambiente", *Riv. giur. ed.*, 1987, II, p. 149 ss.

CARAPEZZA FIGLIA, G.: "Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta", *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 1061 ss.

CARAVALLE, M.: *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

CARNELUTTI, F.: *Teoria giuridica della circolazione*, Cedam, Padova, 1933 (anche in *Ristampe della Scuola di perfezionamento in diritto civile dell'Università di Camerino*, a cura di P. PERLINGIERI, Esi, Napoli, 2010).

CATTANEO, C.: *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della società promotrice. Primo rapporto*, ora in *Scritti economici*, a cura di A. BARTOLINO, III, Firenze, 1956.

CERULLI IRELLI, V.: *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Giappichelli, Torino, 2022.

CERULLI IRELLI, V.: "Proprietà, beni pubblici, beni comuni", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, p. 639 ss.

CERULLI IRELLI, V.: "Proprietà collettive, demani civici ed usi civici", in AA.VV., *'Un altro modo di possedere'. Quarant'anni dopo*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI, 2, Pacini Giuridica, Pisa, 2017, p. 75 ss.

CERULLI IRELLI, V.: *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, 45, Giuffrè, Milano, 2016.

CERULLI IRELLI, V.: *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1993.

CERVALE, M.C.: *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. PERLINGIERI, Esi, Napoli, 2022.

CERVATI, G.: "Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 88 ss., di recente ripubblicato in AA.VV.: *Lezioni sulla proprietà collettiva*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI, 4, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, p. 207 ss.

CONTE, E.: "Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto", in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M.R. MARELLA, Ombre Corte, Roma, 2012, p. 43 ss.

CORTESE, E.: "Domini collettivi", *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 13 ss.

DI PORTO, A.: *Res in usu publico e "beni comuni". Il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013.

FANTI, V.: *Demanio statale e demanio civico nelle pagine di Oreste Ranalletti*, in *Assetti fondiari collettivi*, 9, Pacini Giuridica, Pisa, 2022.

FULCINITI, L.: "I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi", *Dir. agroalim.*, 2018, 3, p. 556 ss.

FULCINITI, L.: *I beni di uso civico*, Cedam, Padova, 2ª ed., 2000.

GAMBARO, A.: *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. dir. civ. comm.* CICU e MESSINEO, VIII, Giuffrè, Milano, 1995.

GANDOLFI, G.: "Onere reale", *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 127 ss.

GERMANÒ, A.: "Usi civici", *Dig. disc. priv.*, XIX, Utet, Torino, 1999, p. 539 ss.

GERMANÒ, A.: "Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici", *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 209 ss.

GIULIETTI, W.: "L'autoregolazione dei domini collettivi", in AA.VV.: "Un'altra proprietà". *La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra legislazione statale e normative regionali*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI e F. POLITI, 7, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 57 ss.

GROSSI, P.: *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019.

GROSSI, P.: "La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2008, I, p. 16.

GROSSI, P.: *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 5^a ed., 1999.

GROSSI, P.: *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne nei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1992.

GROSSI, P.: "Proprietà (dir. interm.)", *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 238 ss.

GROSSI, P.: "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, in *Quaderni fiorentini*, 5, Giuffrè, Milano, 1977.

GUALAZZINI, U.: "Comunione (dir. interm.)", *Enc. dir.*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 240 ss.

JANNARELLI, A.: "La disciplina «storica» degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine", *Foro it.*, 2023, I, c. 683 ss.

JANNARELLI, A.: "La costituzionalizzazione (debole) dei «domini collettivi» dopo la l. 168 del 2017: breve nota a Corte cost. 228/21", *Foro it.*, 2022, I, c. 5 ss.

LIPARI, N.: *Le categorie del diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2013.

LOMBARDI, R.: *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*, Esi, Napoli, 2023.

LORIZIO, M.A.: "Gli usi civici", *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994, p. I ss.

MAIORANO, C.: "L. 20 novembre 2017, n. 168: il ruolo della destinazione funzionale nei c.dd. domini collettivi e nei c.dd. diritti di uso civico", *Rass. dir. civ.*, 2020, 4, p. 1537 ss.

MARINELLI, F.: *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.* CICU e MESSINEO, 3^a ed., Giuffrè, Milano, 2022.

MARINELLI, F.: "La terra è di Dio". *I beni collettivi tra storia e diritto*, L'Aquila, 2020, p. 26 ss.

MARINELLI, F.: *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2ª ed., Pacini Giuridica, Pisa, 2019.

MARINELLI, F.: "Beni comuni", *Enc. dir., Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 157 ss.

MASI, A.: "Usi civici e possesso", in *Usi civici. Ieri e oggi*, Cedam, Padova, 2007, p. 21 ss.

MASI, A.: "Usi civici e circolazione del possesso", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 27 ss.

MATTEI, U.: "Proprietà (nuove forme di)", *Enc. dir., Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1117 ss.

MATTEI, U.: *Beni comuni, un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

NATOLI, U.: *La proprietà. Appunti delle lezioni*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 1976.

NERVI, A.: "Beni comuni, ambiente e funzione del contratto", *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 418 ss.

NERVI, P.: "La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economia/ambiente", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2014.

PAGLIARI, G.: "'Prime note' sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ('norme in materia di domini collettivi')", *Il diritto dell'economia*, 2019, I, p. 11 ss.

PALERMO, A.: "Usi civici", *Noviss. Dig. it.*, XX, Utet, Torino, 1975, p. 231 ss.

PERLINGIERI, G.: "Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio", *Rass. dir. civ.*, 2022, I, p. 136 ss.

PERLINGIERI, P.: "Persona, ambiente e sviluppo", in AA.VV.: *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, a cura di M. PENNASILICO, Esi, Napoli, 2015.

PERLINGIERI, P.: *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Camerino-Napoli, 1971.

PETRONIO, U.: "Usi civici", *Enc. dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 930 ss.

POLITI, F.: "Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?", in AA.VV.: *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, in *Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI e F. POLITI, 3, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 23 ss.

PUGLIATTI, S.: *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1964.

PUGLIATTI, S.: "Acquisto del diritto", *Enc. dir.*, I, Giuffrè, Milano, 1958, p. 508 ss.

QUARTA, A.: "Beni comuni, uso collettivo e interessi generali: un percorso giurisprudenziale", *Rass. dir. civ.*, 2019, p. 933 ss.

RANELLETTI, O.: "Concetto, natura e limiti del demanio pubblico", in *Scritti giuridici scelti*, IV, *I beni pubblici*, Ristampa della facoltà di giurisprudenza di Camerino, Napoli, 1992, p. 329 ss.

RESCIGNO, P.: "Proprietà (dir. priv.)", *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 263 ss.

RESCIGNO, P.: "Per uno studio sulla proprietà", *Riv. dir. civ.*, 1972, I, p. 2 ss.

RODOTÀ, S.: "Note critiche in tema di proprietà", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 1252 ss.

SACCO, R.: "Circolazione giuridica", *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 4 ss.

SACCO, R.: *La proprietà*, Giappichelli, Torino, 1968.

SALVI, C.: "Proprietà e possesso", in *Tratt. dir. priv.*, diretto da S. MAZZAMUTO, Giappichelli, Torino, 2021, p. 13 ss.

TAMPONI, M.: "Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali", *Dir. agroalim.*, 2016, p. 431 ss.

TAMPONI, M.: "Gli interessi tutelati nella gestione delle terre di godimento collettivo", *Archivio SCIALOJA-BOLLA*, Giuffrè, Milano, 2011.

TAMPONI, M.: *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Cedam, Padova, 1983.

TARELLO, G.: *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-73*, Genova, 1973.

TRIFONE, R.: *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle Province Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione, Giurisprudenza*, Roma, 1909.

VENEZIAN, G.: *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino, 1888, (ora riedite in AA.VV.: *Lezioni sulla proprietà collettiva, in Assetti fondiari collettivi*, a cura di F. MARINELLI, 4, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, p. 9 ss.).

VOLANTE, R.: “Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi”, *Le nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1068 ss.

