
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019 Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale
---	---	--

Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

1. Cenni storici

Si premette che la presente ricostruzione non rappresenta la posizione ufficiale della Regione autonoma della Sardegna, ma costituisce un mero spunto di personale riflessione, diretto a sollecitare il confronto culturale sul tema, diretto ad evidenziare le problematiche più a che fornire delle risposte, che competono alla sedi istituzionali competenti, sia politiche che giurisdizionali.

Al fine di comprendere la tematica in esame, relativa agli usi civici nella legislazione regionale, appaiono indispensabili alcuni cenni storici, al fine di inquadrare con precisione gli istituti di interesse, riportabili al generico concetto di uso civico. Si tratterà soltanto di alcuni cenni necessariamente incompleti e non esaustivi.

Le ricostruzioni storiche più accreditate ritengono che il fenomeno degli usi civici o delle proprietà collettive deve farsi risalire al medioevo, derivante dalla particolare contingenza di tale momento storico¹, in cui l'incertezza della struttura statale era tale che i diritti non erano più garantiti da un sistema di giustizia pubblica, ma dai legami personali e di potere.

Con le invasioni barbariche, si ridussero le forme organizzate di agricoltura, a favore della pastorizia, nelle terre sia pubbliche che private². Questa forma collettiva di diritti esercitati dalle popolazioni che operano in tali terre non venne meno con la formazione del feudo.

La visione feudale è quella di una proprietà che si basa sulla cosa e non sulla persona³, dalla quale i vari soggetti traggono una loro utilità, dal soggetto titolare in astratto della proprietà, che ottiene una rendita e altri introiti, dai concreti utilizzatori che traggono dal bene le utilità necessarie al loro sostentamento. L'assegnazione del feudo, in altre parole, non fa venir meno i diritti delle popolazione preesistenti⁴.

Questa forma di proprietà collettiva si contrappone alla visione razionalistica e borghese che porta, a seguito della rivoluzione francese, alla sacralizzazione delle proprietà privata, per cui il singolo diventa *dominus* della proprietà, potendo fare di essa quello che vuole. Nella proprietà collettiva, invece, non è possibile l'alienazione né la trasformazione del bene, in quanto lo stesso dovrà essere utilizzato non solo da quella collettività cui pertiene il bene, ma anche dalle future generazioni.

Peraltro la definizione delle riforme conseguenti alla rivoluzione francese, attraverso l'adozione del codice civile napoleonico, determina la sola acquisizione al patrimonio pubblico dei beni ecclesiastici, mentre nulla dice sul destino delle proprietà collettive, che dunque permangono in vita con alterne vicende, seppur di regola sottaciute.


Tutta la successiva legislazione si è sviluppata alla luce di un superamento e liquidazione degli usi civici, ed è sfociata nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 e nel relativo

¹ 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, Roma 2012, pag. 43 e seg.; in particolare pag. 55.

² Palermo A., voce "Usi civici", in *NN.D.I.*, V, Torino, 1957, pag. 209 e seg.

³ Grossi P., La proprietà e le proprietà: problemi storico-giuridici, lezione del convegno "Proprietà e Ambiente", 20 dicembre 2005.

⁴ Palermo A., voce "Usi civici", in *NN.D.I.*, V, Torino, 1957, pag. 211.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

regolamento di attuazione di cui al R.D febbraio 1928, n. 332, con i quali si è disposta la conservazione dei beni silvo-pastorali e la privatizzazione dei beni agrari⁵.

Si deve contestualmente ricordare che, subito dopo l'approvazione della legge del 1927, si è anche verificato un fenomeno di fuga dalla sua applicazione per alcune realtà principalmente collocate nel nord Italia, si pensi ad esempio al D.Lgs. 3 maggio 1948, n. 1104 "Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadorina" o alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna". Si prendano in considerazione anche le norme richiamate dall'art. 3, comma 1, lett. e) della legge 20 novembre 2017, n. 168, ovvero l'art. 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, gli articoli 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e l'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

Ad ogni modo, con l'approvazione della Costituzione e lo sviluppo del regionalismo, è stata riconosciuta alle Regioni a statuto speciale e Province autonome, una competenza legislativa esclusiva in materia di "usi civici", ammettendo l'esistenza di diversità tra le varie realtà regionali, da trattare con discipline territorialmente distinte. Si ricordano, al proposito, gli statuti delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, della Regione Valle d'Aosta, del Friuli-Venezia Giulia della Sicilia e della Sardegna⁶.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, è intervenuto, a parte il riconoscimento della materia di competenza legislativa "agricoltura e foreste", particolar modo, l'art. 66 del DPR 24 luglio 1977, n. 616. Con questa norma sono state trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative correlate, relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.


Sono importanti anche la legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431), art. 1, comma 1, lett. h), e il successivo art. 142, comma 1, lett. h) del decreto legislativo n. 42 del 2004, il codice dei beni culturali, che assoggettano le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici a vincolo paesaggistico, mostrando un cambio di rotta rispetto al passato, con un rafforzamento della tutela di tale tipologia di beni.

Da ultimo la materia è stata interessata dalla legge sui domini collettivi, la legge 20 novembre 2017, n. 168, con la quale sono stati riconosciuti i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie⁷.

⁵ De Lucia L., voce "Usi civici", in *Digesto pub.*, XV, Torino, 1999, pag. 584 e seg.

⁶ Di Genio G., Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico, Giappichelli, Torino, 2012.

⁷ Orrù S., voce "usi civici" in *Digesto civile*, I aggiornamento, 2018.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

2. Definizioni

Si è visto che la recente normativa parla non più di “usi civici” ma di “domini collettivi”, con una dizione più specifica, che spiega maggiormente il fenomeno che si sta esaminando.

Il termine “usi civici” (oggi denominativi beni collettivi o domini collettivi), infatti, presenta un carattere di estrema genericità, al cui interno si possono ricondurre:

1) i diritti di uso civico su beni privati; di regola assoggettati alla liquidazione dalla legge del 1927 (iura in re aliena);

Ad essi fa riferimento l’art. 3, comma 1, lett. d) della legge sui domini collettivi, individuandole nelle terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

2) terre d’uso civico ovvero demani civici o patrimonio civico (iura in re propria); è questa seconda categoria quella di interesse nella presente trattazione, ovverosia quella relativa ai diritti che la popolazione può esercitare su beni appartenenti alla medesima collettività.

Per una identificazione di tali beni possiamo oggi fare riferimento all’art. 3, comma 1, della legge sui domini collettivi, che elenca tra i demani civici:

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;

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.

L’insieme di tali beni di cui ai punti 1) e 2) sono, come detto in precedenza, i beni collettivi, quelli che sono comunemente conosciuti come “usi civici”.

L’ipotesi indicata alla lettera e) riguarda quel caso particolare di terre collettive appartenenti ad una comunità chiusa, per le quali non trova applicazione la disciplina generale in esame e che dunque non sono di interesse per la presente trattazione, in quanto non toccate dalla sentenze della Corte costituzionale che si esamineranno nel proseguo.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

3. Le sentenze della Corte costituzionale n. 113 e 178 del 2018

Chiarito che l'ambito di riferimento riguarda i soli beni del demanio civico, ovvero sia dei diritti su beni propri, con esclusione anche delle cd. "terre collettive", occorre verificare i principi sanciti dalla sentenze della Corte costituzionale n. 113 e 178, la cui portata va indubbiamente oltre i casi concreti delle due Regioni interessate.

La sentenza n. 113 del 2018 ha riguardato la disciplina dell'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2005. La norma regionale censurata dalla Corte era relativa ad una ipotesi peculiare di alienazione nel caso di terreni già edificati o di terreni divenuti edificabili, salvo la presenza di vincoli paesaggistici diversi dal mero uso civico⁸.

La sentenza n. 178 del 2018, ha avuto ad oggetto gli artt. 37, 38 e 39 della legge della Regione Sardegna, ed in particolare:


- l'art. 37, introduceva i commi 3-bis e 3-quater all'art. 12 della legge regionale n. 12 del 1994, in tema di alienazione e permuta di terreni civici;
- l'art. 38, sostitutiva l'art. 18-ter della legge regionale n. 12 del 1994, in tema di trasferimento di diritti di uso civico su altri terreni comunali;
- l'art. 39, introduceva l'art. 18-quater della legge regionale n. 12 del 1994, riguardante la sdemanializzazione dei terreni civici e trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni.

Le norme della Regione Sardegna introducevano modalità concrete di copianificazione tra Stato e Regione e sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.

Al di là delle specifiche dichiarazioni di illegittimità costituzionale, quello che interessa in questa sede è verificare i principi generali espressi dalla Corte costituzionale, al fine di comprendere in che modo possano influire sulla copiosa legislazione di tutte le Regioni sino ad ora adottata.

Nella sentenza n. 113 del 2018 si afferma, in particolare, che "il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni" considerando che la materia "agricoltura e foreste", comprendente gli "usi civici" non avrebbe potuto mai comprendere "la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche". Questo pensiero è poi sviluppato nella sentenza n. 178 del 2018. La Corte, richiamando la parte appena citata della sentenza n. 113 del 2018, evidenzia che tale competenza non appartiene e non è mai appartenuta alla Regione (nel caso di specie una Regione a statuto speciale). La competenza regionale in materia di usi civici si risolve, secondo la Corte, in una "legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipici di sclassificazione prevista dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766... e dal relativo regolamento di attuazione (Regione decreto 26 febbraio 1928, n. 332)".

⁸ Per un commento della sentenza si veda De Lucia L., Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 2018, pag. 1284 e seg.; Politi F., Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 2018, pag. 1275 e seg.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

Tale affermazione è molto forte, in quanto di fronte ad una competenza legislativa delle Regioni, la Corte afferma che le stesse hanno una competenza meramente amministrativa.


Sempre la sentenza n. 113 del 2018, testualmente ripresa nella sentenza n. 178 del 2018, afferma che “Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio” essendo ammissibile solo il mutamento della destinazione.

In altre parole, la Regione non può, al di là dei casi tassativi previsti dal legislatore statale, estinguere, modificare o alienare i beni gravati da usi civici.

Le affermazioni effettuate dalla Corte costituzionale sono piuttosto significative e rilevanti, in quanto sono in grado, almeno in teoria, di mettere in discussione la molteplice legislazione regionale intervenuta da tempo in tale materia. Prima, peraltro, di delineare una chiave interpretativa della legislazione regionale, appare opportuno determinare:

- 1) quali sono le ipotesi tassative di alienazione a cui si riferisce la Corte costituzionale;
- 2) come l’alienazione e la permuta sono invece disciplinati dalle Regioni, cercando di individuare i tratti comuni della legislazione regionale, da confrontare con le tipologie previste dal legislatore statale.

All’esito di tale analisi potrà effettuarsi una valutazione complessiva sulla tenuta della attuale legislazione regionale in materia di usi civici, rispetto ai principi autorevolmente affermati dalla Corte costituzionale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

4. Le ipotesi tassative di alienazione nella legislazione statale, il mutamento di destinazione, la legittimazione e la sclassificazione

Dall'esame della giurisprudenza più recente della Corte costituzionale, emerge che le Regioni possono effettuare un atto di disposizione del bene di uso civico, trasformandolo da demanio in allodio⁹, solo nei casi tassativamente previsti dal legislatore statale. Bisogna chiedersi quali sono questi casi. Si tenterà una ricostruzione della variegata normativa statale, facendo riferimento in particolare a:

- legge n. 1766 del 1927, la legge sul riordinamento degli usi civici;
- R.D. n. 332 del 1928, il regolamento di attuazione della legge anzidetta;
- R.D. n. 3267 del 1923, contenente la disciplina sul riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

Prima di analizzare i casi di alienazione appare necessario verificare anche il caso del mutamento di destinazione che, come ricorda la Corte costituzionale, non comporta la trasformazione da demanio civico a proprietà privata.

La disciplina del mutamento di destinazione a livello statale è contenuta nell'art. 43 del R.D. n. 332 del 1928, il regolamento in materia di usi civici, il quale consente che ai terreni "sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili."

Tale previsione aggiunge altresì la clausola della retrocessione del bene se venga meno lo scopo per il quale era stata autorizzata il mutamento di destinazione.

Questa ipotesi sembra applicabile anche all'ipotesi di alienazione quanto non si possono perseguire le finalità del mutamento di destinazione.


Passando alla alienazione, si consideri che presupposto per l'alienazione è la classificazione dei beni nella categorie a) terreni silvo-pastorali e b) terreni agrari.

Anche se la sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2018 ha affermato "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."

Sull'alienazione si sono, comunque, riscontrate le seguenti ipotesi:

- l'autorizzazione dell'autorità competente (art. 12, comma secondo, legge n. 1766 del 1927), riferito ai terreni assegnati alla categoria bosco o pascolo permanente ed anche per tutti i terreni (art. 39, secondo comma, R.D. n. 332 del 1928);
- che si possono alienare i fondi assegnati a bosco o pascolo, che per loro natura, ubicazione e limitata estensione, non corrispondono ai fini di formazione di riserve di legname per il paese, a quelle di utilità pubblica per vincoli idrogeologici o non sono suscettibili di importanti trasformazioni agrarie (art. 119, primo comma, R.D. n. 3267 del 1923);
- che si possono alienare i fondi assegnati a bosco o pascolo, per soddisfare esigenze locali di abitazione o di industria, a condizione che non si rechi pregiudizio alla foresta (art. 119, secondo comma, R.D. n. 3267 del 1923);

⁹ Ovverosia da bene di proprietà collettiva in bene di proprietà privata.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

- che si possano alienare i fondi (sia assegnati a bosco e pascolo, sia a coltura agraria) che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge (art. 39, comma primo, R.D. n. 332 del 1928);

La previsione va analizzata in relazione all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927, che stabilisce l'assegnazione a categoria, distinguendo la categoria:

- a) bosco o pascolo permanente;
- b) coltura agraria.

Si nota che le disposizioni normative afferenti l'alienazione fanno riferimento ai beni della categoria a), in quanto per la categoria b) è prevista la cd quotizzazione e assegnazione a titolo di enfiteusi e trovano applicazione le sole disposizioni in tema di:

- autorizzazione;
- alienazione dei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge.

In caso di occupazioni abusive di terreni agrari, invece di fare ricorso all'alienazione, il legislatore statale configura l'istituto della legittimazione, previsto all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, quanto sia state effettuate sostanziali e permanenti migliorie e non sia interrotta la continuità dei territori.


Nell'ipotesi che il bene abbia perso la sua originaria attitudine a servire ad uso civico si fa riferimento alla sclassificazione, che come detto da Corte costituzionale n. 511 del 1991, è un atto di natura meramente dichiarativa, che accerta la perdita delle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni di demanio collettivo ai sensi dell'art. 829 del codice civile. La sclassificazione si riteneva operante per quei beni esonerati da previa classificazione, sulla considerazione che i beni sono inalienabili fino a quanto non sono classificati.

Come precisa Corte di Cassazione Sez. III, 28 Settembre 2011, n. 19792 tale procedimento va connesso anche alla tipologia di beni per cui si vi è stata assegnazione alla categoria a) beni silvo-pastorali, si procederà ad alienazione previa autorizzazione; alla categoria b) beni agrari, alla quotizzazione e ripartizione a titolo di enfiteusi, con possibilità di affrancazione, e poi dopo l'affrancazione sarà possibile l'alienazione.

Peraltro come già ricordato, la sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2018, ha affermato che la classificazione non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione.

Queste conclusioni portano a ritenere superato l'istituto della sclassificazione, in quanto lo stesso operava sul presupposto che il bene non fosse ancora classificato ed avesse perso *ab origine* le sue caratteristiche di demanio civico. Nel momento in cui la classificazione è operata automaticamente per legge, tale caso andrebbe non più ricondotto a quello della sclassificazione ma a quello della alienazione, come si vedrà anche nel prosequo.

È stato fatto un tentativo di raggruppare le tipologie di alienazione per macro categorie, elemento che può essere di utilità per il successivo confronto con le ipotesi disciplinate dalla legislazione elettorale.

 Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019
	Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna
	Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale

Secondo una prima ricostruzione¹⁰, le ipotesi di alienabilità del bene civico sono le seguenti:

- a) quando l'alienazione o il mutamento di destinazione rappresentano un reale beneficio per la generalità degli abitanti (es. costruzione opera di interesse generale);
- b) quando l'alienazione ha per oggetto un fondo limitatamente esteso tale da non prestarsi a qualsiasi forma di utilizzazione (art. 39, comma 1, R.D. n. 332 del 1928);
- c) quando le terre di uso civico non sono più necessarie ai bisogni della popolazione:

Altra ricostruzione dottrinale prevede invece i seguenti casi¹¹:

- a) quando i beni non corrispondano agli scopi cui è preposta la normativa forestale e cioè ai profili conservativi e produttivi;
- b) quando si tratti di beni la cui alienazione non risulti pregiudizievole per il circostante patrimonio forestale e sia necessaria a soddisfare le locali esigenze abitative o produttive (art. 119 r.d.l. n. 3267/1923).

Lo stesso autore richiama la giurisprudenza affermando che in base alla stessa l'alienazione è ammessa nei seguenti tre casi:


- a) quando l'alienazione o il mutamento di destinazione rappresentino un reale beneficio per la collettività (es. realizzazione di un'opera di interesse generale);
- b) quando l'alienazione interessi un fondo sostanzialmente inutilizzabile per la collettività;
- c) quando le terre non siano più necessarie ai bisogni della popolazione.

Le tre ipotesi possono essere confrontate nella seguente tabella:

Palermo A., voce "Usi civici",	De Lucia L., voce "Usi civici",	Giurisprudenza citata da De Lucia
a) quando l'alienazione o il mutamento di destinazione rappresentano un reale beneficio per la generalità degli abitanti (es. costruzione opera di interesse generale);		a) quando l'alienazione o il mutamento di destinazione rappresentino un reale beneficio per la collettività (es. realizzazione di un'opera di interesse generale);
b) quando l'alienazione ha per oggetto un fondo limitatamente esteso tale da non prestarsi a qualsiasi forma di utilizzazione (art. 39, comma 1, R.D. n. 332 del 1928);	a) quando i beni non corrispondano agli scopi cui è preposta la normativa forestale e cioè ai profili conservativi e produttivi;	b) quando l'alienazione interessi un fondo sostanzialmente inutilizzabile per la collettività;

¹⁰ Palermo A., voce "Usi civici", in *NN.D.I.*, V, Torino, 1957, pag. 233.


¹¹ De Lucia L., voce "Usi civici", in *Digesto pub.*, XV, Torino, 1999, pag. 584 e seg.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019 Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale
---	---	--

c) quando le terre di uso civico non sono più necessarie ai bisogni della popolazione:	b) quando si tratti di beni la cui alienazione non risulti pregiudizievole per il circostante patrimonio forestale e sia necessaria a soddisfare le locali esigenze abitative o produttive (art. 119 r.d.l. n. 3267/1923).	c) quando le terre non siano più necessarie ai bisogni della popolazione.
--	--	---

Cercando di sintetizzare la disciplina statale e le riportate categorizzazioni si potrebbero individuare le seguenti tipologie di alienazione, da ricondursi a due generali macrocategorie:

- 1) alienazione che comporta un reale beneficio per la collettività, ovvero sia realizza un finalità di interesse pubblico. Ad essa sarebbero riportabili i seguenti sotto casi:
 - a. reale beneficio per la generalità degli abitanti (art. 41, R.D. n. 332 del 1928), riferito alla destinazione diversa (che viene ritenuta estendibile all' alienazione, quando non si possano perseguire le finalità con il mutamento di destinazione);
 - b. per esigenze locali di abitazione o industria (silvo-pastorale) (art. 119, comma secondo, R.D. n. 3267 del 1923).
- 2) alienazione di fondi inutilizzabili per la collettività o che non possono più avere la destinazione originaria:
 - a. terreni che hanno perso in origine la loro destinazione a servire l'uso civico che comporterebbero la sclassificazione (art. 829 del codice civile);
 - b. fondi che per esigue estensioni non si prestano a forma di utilizzazione previste dalla legge (art. 39, R.D. n. 332 del 1928);
 - c. terreni silvo pastorali non utilizzabili per le finalità di formazione di riserve di legname, per altre finalità pubbliche del bosco, e non suscettibili di importanti trasformazioni agrarie (art. 119, comma primo, R.D. n. 3267 del 1923).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

5. La disciplina dell'alienazione e della permuta degli usi civici nella legislazione regionale

Verificata la disciplina a livello statale, è pertanto possibile analizzare la multiforme disciplina regionale.

Stante la numerosa legislazione regionale in materia si cercherà di sintetizzare e categorizzare le ipotesi previste dalla normativa regionale.

Le ipotesi riscontrate sono le seguenti:


- 1) i terreni hanno perso l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale (Umbria, Campania); ad esempio i suoli edificatori utilizzati per insediamenti residenziali o produttivi (Campania); i reliquati o le aree già gravemente compromesse dal punto di vista ambientale (Piemonte) zone urbanizzate che non possono più avere l'originaria destinazione (Provincia di Trento);
- 2) impossibilità di realizzare i fini per cui è stato chiesto il mutamento di destinazione, il quale presuppone il reale beneficio per la collettività (Molise, Sardegna);
- 3) finalità agro-forestali di cui all'art. 41, R.D. n. 332 del 1928, ovvero sia la diversa destinazione sia di reale beneficio alla generalità dei cittadini quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili (Molise, Veneto; Liguria, Lazio); reale beneficio per la collettività (Toscana); reale beneficio per la generalità degli abitanti con silenzio assenso (Piemonte); diversa destinazione dei beni dagli strumenti urbanistici generali (Lombardia);
- 4) finalità pubbliche o di interesse pubblico (Molise, Lazio); ad esempio utilizzazioni turistiche (Molise) altre finalità pubbliche (Veneto, Liguria); connessione ad opere ed interventi di pubblica utilità (Lombardia); realizzazione a beneficio della generalità degli abitanti di opere pubbliche, di interventi o impianti di pubblica utilità inclusi servizi pubblici essenziali (Provincia di Trento);
- 5) il bene ha perso la funzionalità o la convenienza economica nella gestione del demanio collettivo (Toscana).

Volendo ulteriormente raggruppare tali ipotesi, le stesse possono essere sintetizzate come segue, confrontandole con la categorizzazione effettuata per la normativa statale:

Le ipotesi di cui ai punti 2) e 3) sono riconducibili a quelli in cui vi è un reale beneficio per la collettività, mentre quelli del punto 4) riguardano il perseguimento delle finalità pubbliche.


Le ipotesi di cui ai punti 1) e 5) sono invece riconducibili a quella dei terreni che hanno perso la loro destinazione originaria.

Si nota dunque che la normativa regionale non prevede in realtà ipotesi non riconducibili alle macro categorie previste dalla normativa statale, con l'avvertenza anche che la disciplina statale va anche analizzata in base all'interpretazione giurisprudenziale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

Si veda la seguente tabella:


Legislazione statale	Legislazione regionale
<p>1) alienazione che comporta un reale beneficio per la collettività, ovvero sia realizza un finalità di interesse pubblico. Ad essa sarebbero riportabili i seguenti sotto casi:</p>	
<p>a) reale beneficio per la generalità degli abitanti (art. 41, R.D. n. 332 del 1928), riferito alla destinazione diversa (che viene ritenuta estendibile all'alienazione, quando non si possano perseguire le finalità con il mutamento di destinazione);</p>	<p>- impossibilità di realizzare i fini per cui è stato chiesto il mutamento di destinazione, il quale presuppone il reale beneficio per la collettività (Molise, Sardegna);</p> <p>- finalità agro-forestali di cui all'art. 41, R.D. n. 332 del 1928, ovvero sia la diversa destinazione sia di reale beneficio alla generalità dei cittadini quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili (Molise, Veneto; Liguria, Lazio); reale beneficio per la collettività (Toscana); reale beneficio per la generalità degli abitanti con silenzio assenso (Piemonte); diversa destinazione dei beni dagli strumenti urbanistici generali (Lombardia);</p> <p>- finalità pubbliche o di interesse pubblico (Molise, Lazio); ad esempio utilizzazioni turistiche (Molise) altre finalità pubbliche (Veneto, Liguria); connessione ad opere ed interventi di pubblica utilità (Lombardia); realizzazione a beneficio della generalità degli abitanti di opere pubbliche, di interventi o impianti di pubblica utilità inclusi servizi pubblici essenziali (Provincia di Trento);</p>
<p>b) per esigenze locali di abitazione o industria (silvo-pastorale) (art. 119, comma secondo, R.D. n. 3267 del 1923).</p>	

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019 Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale
---	---	--

Legislazione statale	Legislazione regionale
2) alienazione di fondi inutilizzabili per la collettività o che non possono più avere la destinazione originaria	
a) terreni che hanno perso in origine la loro destinazione a servire l'uso civico che comporterebbero la sclassificazione (art. 829 del codice civile);	i terreni che hanno perso l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale (Umbria, Campania); ad esempio i suoli edificatori utilizzati per insediamenti residenziali o produttivi (Campania); i reliquati o le aree già gravemente compromesse dal punto di vista ambientale (Piemonte) zone urbanizzate che non possono più avere l'originaria destinazione (Provincia di Trento); il bene ha perso la funzionalità o la convenienza economica nella gestione del demanio collettivo (Toscana).
b) fondi che per esigue estensioni non si prestano a forma di utilizzazione previste dalla legge (art. 39, R.D. n. 332 del 1928);	
c) terreni silvo pastorali non utilizzabili per le finalità di formazione di riserve di legname, per altre finalità pubbliche del bosco, e non suscettibili di importanti trasformazioni agrarie (art. 119, comma primo, R.D. n. 3267 del 1923).	

Relativamente alla permuta la stessa è prevista dalla Sardegna, dalla Calabria e dalla Provincia di Trento. Il dubbio è che la permuta, intesa come contratto diverso dalla compravendita, non sia riconducibile alla figura dell'alienazione, in quanto, in tal caso, il prezzo non è costituito da una somma di denaro bensì da un altro terreno sul quale si appone il vincolo dell'uso civico.

In realtà si consideri che la permuta viene anche descritta (Provincia di Trento) in una estinzione che è compensata con l'apposizione del vincolo su altri beni idonei di pare valore o superficie. La disciplina della Sardegna prevede solo che la permuta deve avvenire previo accertamento della corrispondenza dei valore del terreno oggetto di permuta. La legge calabra prevede solo che sia preceduta dalla declassificazione.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---


Altre leggi regionali, pur non disciplinandola espressamente, fanno un riferimento ad essa nei termini che tra i demani civici vi sono anche quei terreni derivanti da permuta con altre terre civiche (Umbria, Veneto, Abruzzo, Piemonte) oppure si da per presupposta la sua esistenza (Puglia).

Alla permuta fa un cenno la normativa statale di cui all'art. 3, comma 1, lett. c) della legge n. 168 del 2017, secondo il quale tra i beni collettivi sono ricompresi anche "le terre derivanti... da permuta".

Si nota che un'isolata pronuncia del Commissario degli usi civici di Roma, del 4 giugno 1966, ha ritenuto, ben prima dell'intervento di leggi regionali in materia, che la permuta è per sua essenza una alienazione che rientra nella disposizione dell'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, che è proprio una delle disposizione in tema di alienazione.

Tutti questi elementi potrebbero portare a ritenere la permuta come una ipotesi di alienazione, con la presenza di una clausola contrattuale particolare che comporta la compensazione con un altro bene di pari valore economico su cui trasferire il vincolo di uso civico.

La disciplina analizzata sembra stabilire una preferenza per la compensazione con permuta, e solo quando questa non sia possibile si procede al pagamento di una somma di denaro, in quanto la prima opzione consente indubbiamente una maggiore tutela della finalità pubblica e comporta la presenza dell'uso civico, seppure su un bene diverso.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019</p> <p>Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna</p> <p>Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale</p>
---	--	---

6. Le prospettive della legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale

A questo punto, dopo l'esame della normativa statale e della normativa regionale e il confronto di tali discipline, è possibile operare un ragionamento più approfondito sulla tenuta della legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente.

In particolare si deve analizzare il fatto che la Corte ha ribadito che il legislatore regionale non ha e non ha mai avuto competenza a disciplinare la materia.

In tal senso potrebbero svilupparsi le tre seguenti opzioni interpretative:

1) la Regione non ha e non aveva alcuna competenza a disciplinare l'istituto dell'alienazione, in quanto atti di disposizione del bene civico sono rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di "ordinamento civile". In conseguenza la disciplina regionale in materia di alienazione del bene civico sarebbe radicalmente illegittima sotto il profilo costituzionale;

2) la Regione può solo disciplinare il procedimento amministrativo pubblicistico, definendo gli organi competenti ad adottare gli atti di autorizzazione, mentre le restanti norme sostanziali dell'alienazione sono costituzionalmente illegittime;

3) la Regione può legiferare in materia di alienazione a condizione che la normativa regionale sia conforme alla normativa statale, ovvero sia non preveda ipotesi di alienazione diverse da quelle tassativamente prevista da tale normativa.


È chiaro che la sola interpretazione indicata con il numero 3) è in grado di salvaguardare un reale ambito di intervento del legislatore regionale, che nelle altre due ipotesi, salvo aspetti effettivamente marginali, non avrebbe alcuno spazio operativo.

Sotto il profilo pratico, peraltro, l'unico modo per avvalorare la opzione n. 3), anche al fine di evitare una impugnazione della disciplina regionale in via incidentale, di fronte alla Corte costituzionale, è quella di giustificare i singoli provvedimenti di autorizzazione regionale facendo contestualmente riferimento non solo alla legge regionale ma anche all'ipotesi prevista dalla normativa statale. Se ogni provvedimento che autorizza l'alienazione e la permuta dell'uso civico viene giustificata in tal modo, non è possibile affermare che la Regione si muova al di là dei paletti.

È chiaro che invece, l'eventuale impugnazione in via incidentale della disciplina regionale, potrebbe avere la devastante conseguenza della opzione n. 1), come già sperimentata dalle Regione Lazio e Sardegna, conseguenza che andrebbe evitata ad ogni costo, per le ovvie ripercussioni sulla realtà regionale.

D'altro canto la stratificata disciplina nazionale, di difficile ricostruzione, andrebbe indubbiamente aggiornata e dovrebbe confluire in un unico testo che chiarisca le varie ipotesi in cui si possa operare alla trasformazione del demanio civico in allodio¹². Disciplina che dovrebbe riconoscere un adeguato spazio di intervento alle stesse Regione,

¹² Sull'esigenza di un intervento normativo si veda De Lucia L., Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 2018, pag. 1284 e seg., seppur l'autore sostenga la non condivisibile opinione che le Regioni possono intervenire solo con una delega regolamentare, soluzione inaccettabile in particolare per le Regioni a statuto speciale, in quanto eliminerebbe con norma ordinaria il riconoscimento della loro competenza legislativa in materia sancita dai relativi Statuti speciali, che come noto sono leggi costituzionali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 7 febbraio 2019 Autore: Carlo Sanna, Regione Autonoma della Sardegna Titolo relazione: Gli usi civici nella legislazione regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale
---	---	--

mediante la relativa potestà legislativa, sulla considerazione che il riconoscimento di potestà legislative alle stesse deriva direttamente dalla Costituzione e da leggi costituzionali e che non può essere cancellata integralmente dalla Corte costituzionale o da una legge ordinaria. Le Regioni dovrebbero farsi promotrici, per loro ovvio contingente interesse, di tale normativa di principio a livello statale, che rappresenti la cornice che consenta di operare in termini di certezza del diritto e di tutela delle legittime aspettative non solo degli operatori istituzionali del settore ma anche dei soggetti privati coinvolti.