

Diritti d'uso civico: tutela paesaggistica, governo del territorio e ricadute in ambito edilizio - urbanistico.

Gli usi civici rappresentano una materia molto dibattuta, solo in alcuni casi volutamente trascurata, con notevoli ricadute sulla società civile per le inevitabili ripercussioni sulla pianificazione comunale, provinciale, regionale nonché nei trasferimenti dei terreni gravati da diritti d'uso civico e nel loro incauto utilizzo anche per fini edificatori. Gli usi civici, ma in generale i demani collettivi, si rivelano particolarmente ostici per il loro regime caratterizzato dalla inalienabilità, inusucapibilità, indivisibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Gli usi civici hanno la capacità di coinvolgere, in alcuni casi di sconvolgere, la vita di singoli cittadini, degli amministratori, dei tecnici, degli avvocati, dei commercialisti, dei notai che sempre più di frequente devono approfondire una vasta materia oggetto di pronunce da parte della Consulta su questioni di legittimità costituzionale inerenti disposizioni regionali volte al riordino degli usi civici tramite specifici istituti giuridici che disciplinano i procedimenti amministrativi dell'alienazione, della legittimazione, della liquidazione, dello scorporo, del mutamento di destinazione e della tanto osteggiata sclassificazione quindi estinzione degli usi civici.

1. Gli usi civici: per alcuni un problema nel governo del territorio.

Sempre più spesso singoli Cittadini ed Istituzioni si imbattono nella problematica legata a terreni gravati dai cosiddetti usi civici quali **diritti reali "promiscui" costituiti sulla proprietà altrui, pubblica o privata, e spettanti ad una collettività di persone.**



Fig. 1. Riordino degli usi civici: consultazione di archivi storici per una univoca individuazione.

Utilizzare il termine "problematica" deriva, molto spesso, dalla conoscenza frastagliata della materia in termini normativi con annesse ripercussioni su aspetti edilizi ed urbanistici in generale.

Si parla volutamente di **terre gravate da usi civici** (o terre gravate da usi della collettività) con la consapevolezza di non creare confusione con le **terre di proprietà di una comunità** che a loro volta si distinguono in **terre civiche** (o terre della cittadinanza) ed in **terre collettive** (o terre della comunità discendenti dagli antichi originari del luogo). Mentre le terre gravate da usi civici sono terreni di proprietà altrui, sulle quali una pluralità di persone (una collettività) ha il diritto di specifici utilizzi (pascolo, caccia, pesca, ...), le proprietà collettive (terre civiche e terre collettive) appartengono alla comunità e andrebbero inquadrati come beni privati pur essendo assoggettati ad

un regime di utilizzo pubblico. Si intravede la complessità dello scenario rispetto alla semplificazione offerta dall'art. 42 della Costituzione che distingue la proprietà, *sic et simpliciter*, in pubblica e privata.

Occorre fornire immediatamente poche e semplici nozioni che si ritengono essere fondamentali per non perdere l'orientamento della bussola in una materia ostica e per molti aspetti resa poco chiara da parte di chi, probabilmente, non vuole interferenze nel Governo del proprio Territorio e mira a by-passare la questione usi civici tramite leggi regionali che consentono la **scalssificazione cioè l'estinzione degli usi civici** tramite norme che inevitabilmente si pongono in contrasto con la legislazione statale e con la Costituzione per un mancato rispetto nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione. Sappiamo che "nascondere la polvere sotto il tappeto" o peggio ancora cercare di eludere le norme nazionali vigenti, non è mai stato un modo saggio di affrontare una problematica così come spesso ricordato dalla Corte costituzionale nei giudizi di legittimità in via principale e, soprattutto, in via incidentale.

La materia ha una importanza rilevante poiché qualunque atto pubblico di trasferimento della presunta proprietà, riguardante un terreno gravato da "usi civici", è considerato nullo. Da ciò deriva l'importanza di verificare, prima di acquistare un immobile ed in generale prima di un qualunque suo trasferimento (bonario o forzato), la presenza di eventuali usi civici. Infatti, come sintetizzato in modo chiaro ed inequivocabile nella sentenza **n. 1369 del 7 febbraio 2013, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I Ter**, la presenza di usi civici **"necessariamente comporta la nullità di qualsiasi ipotesi di trasferimento che veda coinvolti soggetti privati, e ciò indipendentemente dalla circostanza che la stessa risulti riconosciuta in pronunce emesse da organi giudiziari ordinari. Come ripetutamente affermato in giurisprudenza, i beni aggravati da usi civici debbono essere, infatti, assimilati ai beni demaniali. La particolarità del regime a cui sono sottoposti i beni in esame determina che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza del pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico ne vieta ogni circolazione (cfr., in tal senso, Cass. Civ., Sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792; T.R.G.A., 17 ottobre 2005, n. 284) e, pertanto, ogni atto di cessione tra privati di un tale bene - pur se riconosciuto come intervenuto - è affetto da nullità (Cass. Civ., Sez. III, 3 febbraio 2004, n. 1940). In altre parole, in materia di terreni soggetti ad uso civico non possono costituirsi proprietà private senza un titolo proveniente dall'autorità che ha il potere di disporre (principio questo a cui si riconnette, tra l'altro, anche l'irrilevanza di stati di prolungato possesso - Trib. Cassino, 7 aprile 2010; App. Roma, Sez. IV, 8 novembre 2006)".**

Secondo quanto enunciato si comprende la necessità di un attento lavoro di riordino in materia di usi civici, da parte di ciascuna Regione tramite la collaborazione di ciascun Comune per il proprio ambito di competenza territoriale. Secondo il parere di chi vi scrive, anche un "semplice" certificato di destinazione urbanistico dovrebbe essere esaustivo ai fini della presenza o meno di usi civici in seguito alle rilevanti ricadute edilizie - urbanistiche che gli stessi determinano. Sarebbe utile seguire l'esempio della Regione Veneto dove è stata accertata l'inesistenza di terreni di uso civico su 268 Comuni, su un totale di 563. Per i rimanenti 295 Comuni la situazione relativa all'accertamento delle terre di uso civico è la seguente: n. 62 Comuni per i quali sono state completate le operazioni di verifica e accertamento ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94; n. 86 Comuni per i quali sono state attivate le operazioni di verifica o accertamento ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94; n. 137 Comuni che non hanno ancora promosso le operazioni di verifica o accertamento ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94; n. 10 Comuni per i quali è stato effettuato un aggiornamento catastale dei terreni elencati in Decreti Commissariali.

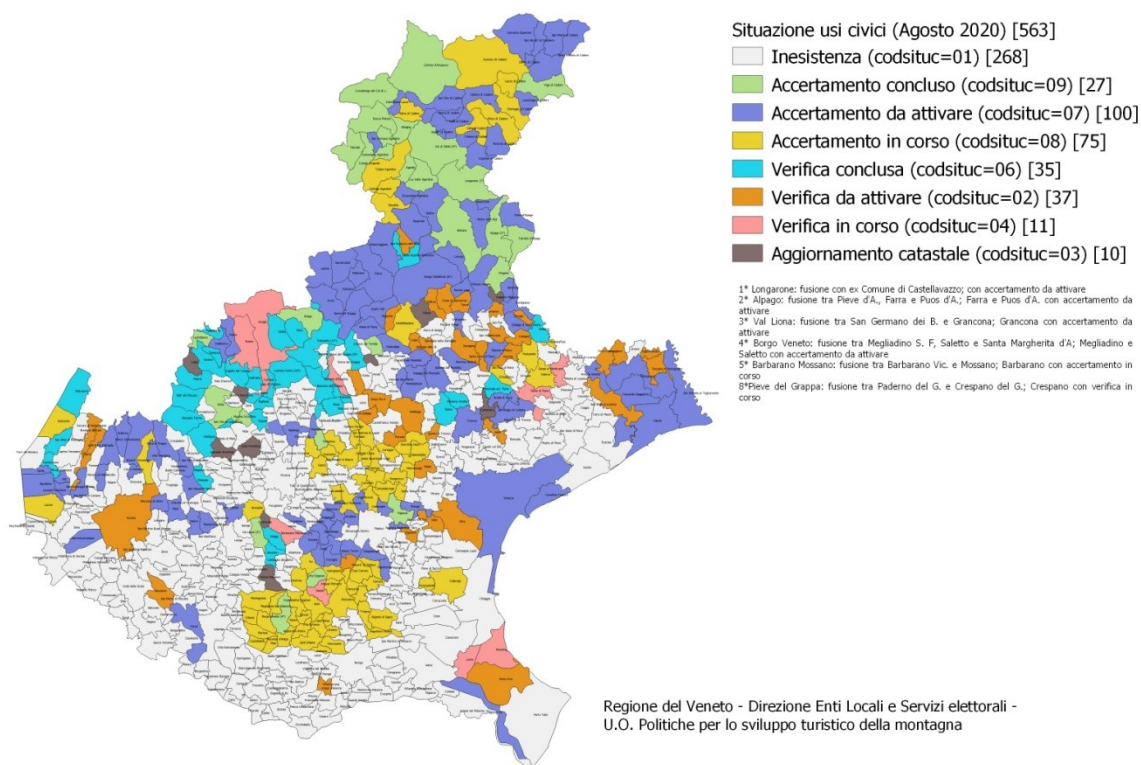


Fig. 2. Riordino degli usi civici nella Regione Veneto. Dati aggiornati al 01/08/2020.

2. Istituti giuridici per far cessare gli usi civici.

Svariati sono usi civici, tra questi vi sono i **diritti di uso civico su proprietà di privati** ed i **diritti di uso civico su proprietà pubbliche**. Gli istituti giuridici che consentono la cessazione degli usi civici solo la **legittimazione** e **l'affrancazione**. Chiaramente, la natura giuridica del terreno viene attestata tramite una specifica certificazione rilasciata dall'Ufficio Usi Civici della Regione di competenza territoriale.

La **legittimazione** è l'istituto in base al quale viene riconosciuto e quindi trasferito il diritto di proprietà nei confronti degli occupanti. La legittimazione è di competenza della Giunta Regionale ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766/1927 e viene formalizzata con provvedimento di legittimazione del Presidente della Giunta regionale. Il rappresentante del Comune normalmente viene delegato per l'atto notarile di legittimazione. Il provvedimento di legittimazione conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto, di natura reale, e cioè il diritto di proprietà come noi lo conosciamo, costituendone titolo legittimo per la trascrizione a suo favore. **Con la legittimazione cessa la qualificazione demaniale del bene, e il diritto acquistato è un diritto di proprietà.** Per la legittimazione occorre che ricorrano tre requisiti, previsti dall'art. 9 della legge n.1766/1927 che ripropongono quanto previsto dalla legislazione napoleonica circa l'abolizione del feudalesimo: 1. l'occupazione ultra decennale dei suoli; 2. la non interruzione dei demani civici; 3. l'apporto al suolo di sostanziali e permanenti migliorie.

L'**affrancazione** è quell'istituto, differente dalla legittimazione, con la quale il soggetto proprietario viene affrancato dall'obbligo del diritto reale di uso civico. Il procedimento di affrancazione degli usi civici (su proprietà di privati) è del tutto simile a quello esistente per l'affrancazione dei livelli e confluiti nel meccanismo di liquidazione proprio dell'enfiteusi. Occorre sempre una delibera consiliare del Comune di competenza territoriale. L'affrancazione libera dal vincolo il proprietario che diventa così pieno effettivo e totale proprietario di diritto privato del

terreno. L'affrancazione è a titolo oneroso occorre pagare un certo numero di annualità pregresse, di solito dieci, cosiddetti canoni di uso civico.

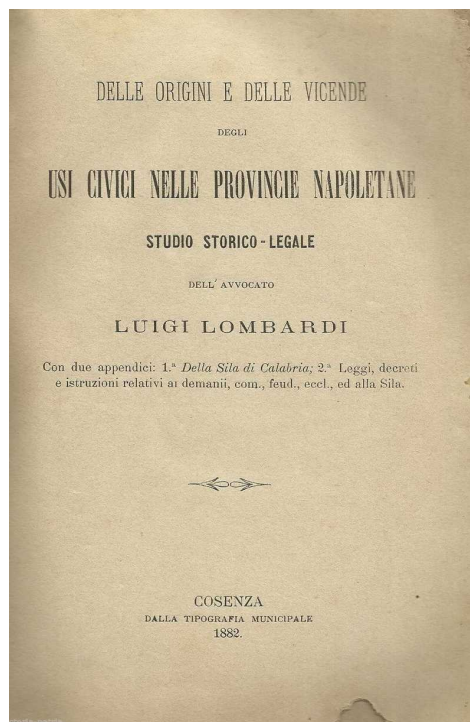
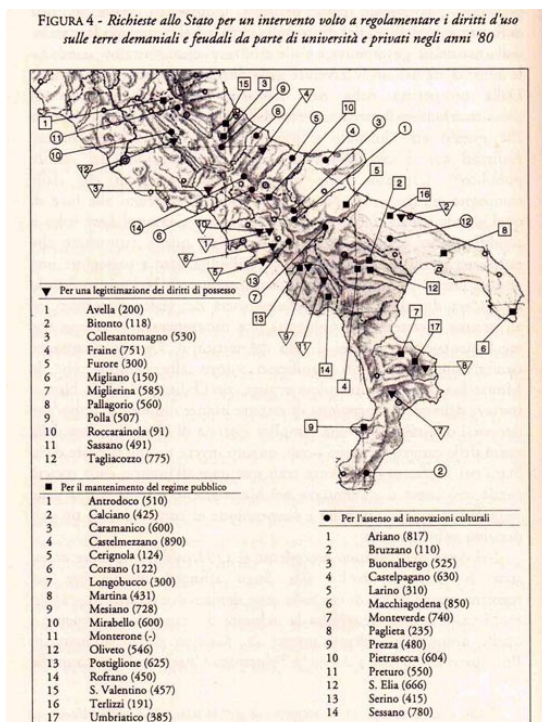


Fig. 3. Usi civici nel Regno delle Due Sicilie.

3. Rilevanza costituzionale dei diritti d'uso civico.

I riferimenti normativi, in materia di usi civici, sono rappresentati dalla **legge del 16.06.1927, n. 1766** (considerata legge fondamentale sugli usi civici) e dal **Regio decreto del 26.02.1928, n. 332 "Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordino degli usi civici nel Regno"**. Per coloro i quali hanno poca dimestichezza con questioni di diritto, si ritiene utile precisare che non devono affatto meravigliare le parole "regio decreto" poiché, nel nostro ordinamento giuridico, abbiamo svariati Regi decreti quali atti normativi - aventi forza di legge - ed in particolare l'attuale versione del Codice Civile è stata approvata con Regio decreto 16 marzo 1942 - XX, n. 262 e costituisce, insieme alle leggi speciali, una delle fonti del diritto tuttora vigente nel nostro ordinamento giuridico.

In aggiunta alla legge fondamentale n.1766/1927 ed al R.d. n. 332/1928 occorre ricordare che i beni d'uso civico sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'**art. 142, comma 1, lett. h) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"** che considera aree tutelate *ope legis* "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", sino all'approvazione del piano paesaggistico così come dettato dall'art. 152 del medesimo decreto. È del tutto evidente che l'aver annoverato gli usi civici tra i beni soggetti a vincolo paesaggistico, ha inequivocabilmente determinato il dover considerare tali beni in un regime di tutela avente rango costituzionale essendo l'**art. 9 della Costituzione**, in particolare il suo comma 2, uno dei principi costituzionali associati alla tutela del Paesaggio. La *ratio legis* sarebbe da ricercare in una marcata volontà di assegnare alle aree, gravate da usi civici, un regime di tutela che potremmo definire rafforzato avendo la tutela paesaggistica una previsione costituzionale.

È necessario non confondere la **tutela con la valorizzazione paesaggistica** essendo la prima materia di competenza esclusiva dello Stato mentre la seconda materia concorrente Stato - Regioni. Secondo il d.lgs. n.42/2004 la **"tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle**

attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad **individuare** i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantire la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione" mentre la "**valorizzazione** consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a **promuovere la conoscenza** del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di **utilizzo e fruizione pubblica** del patrimonio stesso. Essa comprende anche la **promozione ed il sostegno** degli interventi di conservazione del patrimonio culturale". In tale ottica si comprende l'ampio raggio d'azione dello Stato in materia di competenza legislativa sugli usi civici ed in particolare l'importante ruolo sulla loro individuazione, lasciando alle Regione competenza in materia di valorizzazione nell'ambito della normativa di dettaglio che deve necessariamente incardinarsi in quella cornice normativa che resta di competenza statale. Ci troviamo evidentemente di fronte all'**art. 117 della Costituzione** quindi alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Sono di tutta evidenza le inevitabili ripercussioni degli usi civici in ambito urbanistico quindi nell'ambito di quella materia concorrente Stato-Regioni chiamata: **Governo del Territorio**. A tal riguardo, ricordiamo che le **sentenze n. 303/2003 e 307/ 2003 della Corte Costituzionale** hanno chiarito che il termine "*urbanistica non compare nel nuovo testo dell'art. 117 della costituzione (n.r. dopo la riforma del Titolo V) non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio*".

Negli ultimi anni si è aggiunta la **legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norma in materia di domini collettivi"** che ha finalmente fornito una netta distinzione tra le terre di originaria proprietà collettiva (lett. a), quelle derivanti dalla liquidazione dei diritti di uso civico (lett. b), quelle derivanti dallo scioglimento delle promiscuità (lett. c) e quelle appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo (lett. e). Svariate fattispecie raggruppate tutte nella dizione "**domini collettivi**". La legge n. 168/2018 ha per la prima volta sancito, tramite l'art. 1, che **la Repubblica riconosce i domini collettivi in attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione**. Ciò significa che non sarà più la giurisprudenza a tutelare la proprietà collettiva, ma una legge dello Stato prevedendo all'art. 2 che "*La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento*".

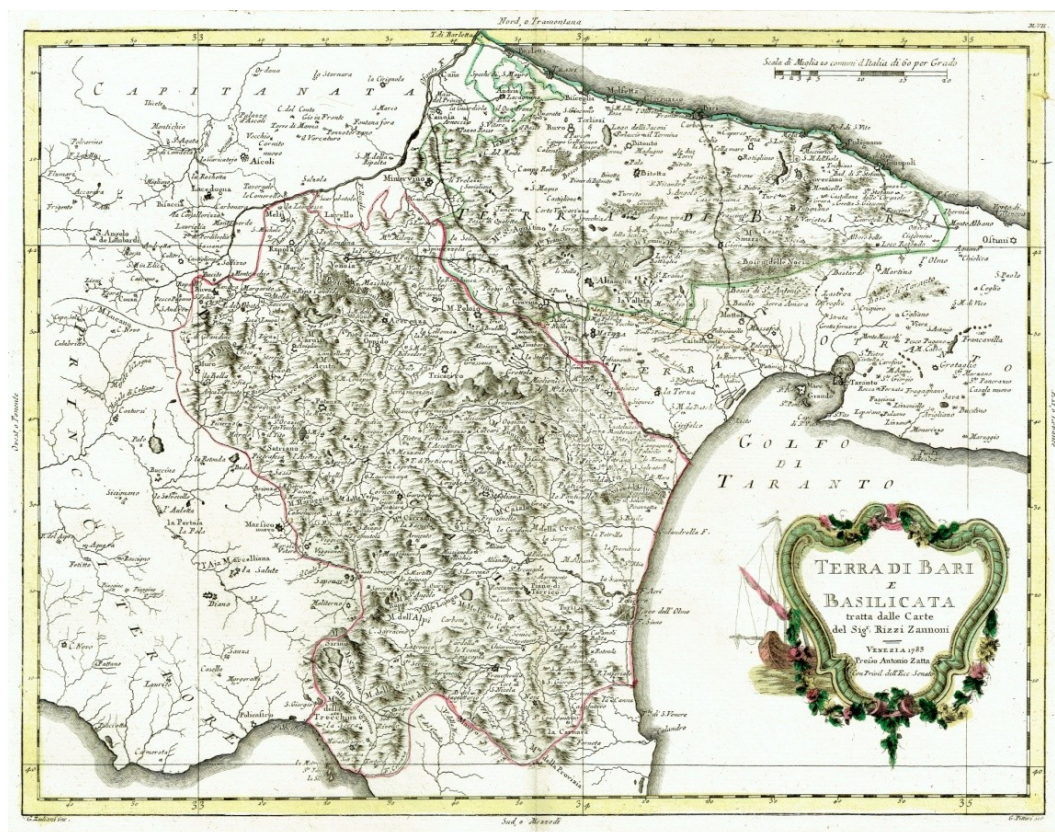


Fig. 4. Carta geografica del 1779, Terra di Bari e Basilicata.

4. Permanenza del vincolo paesaggistico nel solo caso di liquidazione usi civici

All'art. 3, comma 6, della legge n. 168/2017 si precisa che il vincolo paesaggistico previsto dal d.lgs. n.42/2004, permane sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici. Ciò ha generato in alcune Regioni un po' di confusione poiché non si è compresa la distinzione tra l'istituto della **legittimazione delle occupazioni** (procedimento amministrativo disciplinato dall'art. 9 della legge n. 1766/27) e l'istituto della **liquidazione degli usi civici** (procedimento amministrativo disciplinato dall'art. 5 della legge n. 1766/27). Il mantenimento del vincolo paesaggistico è riferito solamente a quest'ultima fattispecie che prevede l'estinzione dei diritti di uso civico esercitati su terre private, tramite scorporo o corresponsione a favore del Comune di un canone annuo di natura enfiteutica. Di solito la liquidazione avviene tramite l'**istituto dello scorporo**, sistema in cui il compenso agli aventi diritto per la liquidazione degli usi consiste in una parte del fondo gravato da usi civici da assegnarsi al Comune per l'esercizio dei diritti da parte della collettività. In questo caso è di tutta evidenza che sulla parte di terreno scorporata ed assegnata al Comune, come ricompensa per la liquidazione, continua a permanere il vincolo paesaggistico. Quanto esposto, circa la permanenza del vincolo paesaggistico, non riguarda la legittimazione delle occupazioni tramite l'istituto dell'alienazione che comporta l'estinzione degli usi civici tramite sdemanializzazione del terreno.

5. L'espropriazione per pubblica utilità e gli usi civici.

Altro tassello fondamentale per comprendere la valenza degli usi civici è rappresentata dalla loro **incommerciabilità, non usucapibilità, non espropriabilità quindi dall'impossibilità di qualche trasferimento di proprietà, bonario o forzato, prima dell'esito positivo riguardante la sdemanializzazione del terreno**. Ciò viene confermato, secondo una interpretazione giurisprudenziale maggioritaria, dall'art. 4, comma 1 del D.P.R. n. 327/2001 secondo cui *"i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione"*. Inoltre, nel caso di terreno gravato da usi civici e nel pieno possesso del Ente comunale con l'intenzione di avviare un'attività edilizia, diviene necessario il ricorso al **mutamento di destinazione d'uso** così come previsto dall'art. 12 della legge n. 1766/1927.

6. L'abusivismo edilizio in terreni gravati da usi civici.

Occorre ricordare che i **terreni gravati da usi civici sono da ritenersi sempre a vocazione agricola e tale deve essere la loro destinazione urbanistica** in un Piano regolatore comunale. Per una definizione più puntuale è opportuno precisare che i **terreni gravati da usi civici sono soggetti al vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale** così come tutti i domini collettivi. Da ciò deriva l'impossibilità di qualunque attività edilizia, in presenza di usi civici, fino a quando gli stessi non vengono dichiarati estinti, tramite specifico procedimento amministrativo ai sensi della legge n. 1766/1928, consentendo quindi il mutamento di destinazione d'uso dei terreni da agricolo ad edificabile. Da ciò deriva che non può essere rilasciato alcun permesso di costruire su un'area gravata da usi civici poiché qualunque opera edilizia si configurerebbe come abusiva.

Nel caso di opere edilizie realizzate nel passato, in presenza di usi civici (quindi abusive), si pone il problema circa una loro possibile sanatoria. La procedura di rilascio della **sanatoria edilizia**, in caso di edificazione abusiva su aree gravate da usi civici, prevista dal c.d. **primo condono** (art. 32 della legge n. 47/1985) risulta essere del tutto sovrapponibile con quella prevista dal c.d. **secondo condono** (art. 39 della legge n. 724/1994). Discorso a parte quanto previsto dal c.d. **terzo condono** secondo cui le opere realizzate su terreni gravati da usi civici non sono suscettibili di sanatoria ai sensi dall'art. 32, comma 27, lett. g) della legge n. 236/2003 così come modificato dall'art. 4, comma 125 della legge n. 350/2003. Ovviamente, nei vari casi analizzati, resta immutata

la necessità di attivare una procedura di sdemanializzazione del terreno e che la stessa si concluda con un esito positivo.



Fig. 6. Pianta del demanio comunale di Genzano di Lucania (Macchiaricchiagine).

7. I Piani paesaggistici ed il recepimento degli usi civici.

I Piani paesaggistici regionali vengono adottati ed approvati da parte dell'Ente Regione. Trattasi dell'**art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42/2004** a precisare che le Regioni, il Ministero ed il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (M.A.T.T.M.) possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici in regime di copianificazione quindi di collaborazione congiunta tra Stato e Regione. Il Piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni ed **approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo**.

L'elaborazione del piano paesaggistico prevede la ricognizione, quindi individuazione, delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142 del d.lgs. n. 42/2004, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso. Tra le aree rientrano, alla lettera h), quelle assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

Il Piano paesaggistico rappresenta uno strumento di primaria importanza nel Governo del territorio e come tale da **coordinare con altri strumenti di pianificazione così come previsto dall'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004**. A tal riguardo, l'art. 145 del citato decreto precisa che i piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, **sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici**, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. **Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione**

ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Inoltre, i Comuni, le Città metropolitane, le Province e gli Enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque **non oltre 2 anni dalla loro approvazione**.

Quanto esplicitato ha una ricaduta notevole sui Piani Regolatori Generali (P.R.G.) poiché gli stessi devono necessariamente ed obbligatoriamente conformarsi alle disposizioni del Piano paesaggistico regionale. Se il Piano paesaggistico dovesse contenere, come spessissimo accade, disposizioni sugli usi civici - quindi terreni individuati nel piano come beni gravati da usi civici - lo strumento urbanistico comunale deve adeguarsi e recepire tali indicazioni sia nella cartografia sia nelle norme tecniche: i terreni soggetti ad uso civico, così come individuati dal Piano Paesaggistico, sono necessariamente a vocazione agricola (come precisato nel paragrafo precedente) e conseguentemente non possono avere una destinazione d'uso diversa da quella agricola. Qualora il P.R.G. preveda di destinare tali aree ad interventi edilizi, quindi prevede un cambio di destinazione da agricolo ad edificabile, è necessario intervenire preventivamente ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766/1927 che consente il ricorso all'Istituto giuridico dell'**alienazione** o del **mutamento di destinazione d'uso di terreni gravati da usi civici**.

8. La scassificazione: perdita del vincolo demaniale civico

Più volte la Corte Costituzionale si è pronunciata manifestando il suo dissenso alla sclassificazione quindi sulla sdemanializzazione, da parte dell'Ente Regione, di terreni gravati da usi civici. La **sentenza della Corte Costituzionale n.113 del 31.05.2018**, riguarda l'illegittimità costituzionale della legge della regione Lazio sulle **alienazioni** ed in particolare sulla incostituzionalità dell'art.8 delle legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 " *Norme per l'alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico edificati o edificabili*". I giudici costituzionali evidenziano che la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codice civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 ed il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332. **Alle Regioni sarebbero state trasferite** (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), **le sole funzioni amministrative**, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ed inoltre, compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

Altrettanto meritevole di attenzione, la **sentenza della Corte Costituzionale n. 210 del 18.07.2014** riguardante il giudizio di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 "*Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici*", nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale.

Pienamente condivisibili le considerazioni dell'avvocatura dello Stato secondo cui la norma impugnata, nel delegare i Comuni ad una ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio e nel prevedere **la progressiva sdemanializzazione dei terreni sottoposti ad uso civico, non si limiterebbe a disciplinare la materia degli usi civici sul territorio, ma ne prevederebbe la sostanziale cessazione, interferendo sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio**, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma,

lettera s), Cost. Inoltre, **l'automatismo della sdemanializzazione appare misura eccessiva e sproporzionata rispetto al fine che la legge persegue (il riordino degli usi civici) e si traduce in uno svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio e dell'ambiente imposta dall'art. 9 Cost. e attuata dalle disposizioni del testo unico sui beni culturali ed ambientali.** La norma impugnata, dunque, oltre a palesare una illegittimità sostanziale, incorre nel vizio di incompetenza legislativa, atteso che la normativa regionale priva il sistema di tutela del paesaggio e dell'ambiente del presidio costituito dagli usi civici e, in tal modo direttamente incide, invadendola, la competenza esclusiva dello Stato in materia.

9. Recente giudizio di incostituzionale di una disposizione regionale in materia di usi civici.

Emblematico, allo stesso tempo chiarificatore, la recentissima questione di legittimità costituzionale sollevata dalla **Corte d'Appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, in merito all'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34** secondo cui i diritti d'uso civico, così come previsti da una specifica legge regionale, siano da ritenersi cessati quanto insistono su aree di sviluppo industriale così come individuate da P.R.G.

La Corte d'appello di Roma ha ritenuto evidenziare che la sottrazione e l'affrancamento di terreni gravati da usi civici può avvenire solo con le formalità e nei limiti previsti dalla legge n. 1766 del 1927 e dal Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332. Conseguentemente, uno strumento urbanistico comunale non può arbitrariamente cancellare la presenza di usi civici su terreni che, senza una preventiva procedura prevista dall'art. 12 della legge fondamentale degli usi civici, non possono avere una destinazione d'uso differente da quella agricola. Infatti, fa notare la Corte d'Appello, con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), sarebbero state trasferite dallo Stato alle Regioni le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, ma non la stessa potestà di emanare norme unilaterali derogatorie di quelle statali, attraverso l'introduzione di nuove ipotesi di cessazione degli usi civici, non previste dalla normativa statale.

In definitiva, **viene ribadita la spettanza alla competenza esclusiva statale** (sono citate le sentenze della medesima Corte d'Appello di Roma n. 178 e n. 113 del 2018) **in materia di "sclassificazione" demaniale dei beni di uso civico, con conseguente illegittimità delle disposizioni che prevedano decisioni unilaterali del legislatore regionale, suscettibili di pregiudicare la pianificazione concertata Stato-Regione in materia paesistico-ambientale.**

La Consulta, recependo in toto quanto evidenziato dalla corte d'Appello di Roma, con **sentenza n. 71 del 12 febbraio 2020**, dichiara l'illegittima costituzionale della norma regionale impugnata considerata in contrasto con l'art. 9 della Costituzione, in materia di tutela paesaggistica, ed invadente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

10. Conclusioni

La materia degli usi civici dovrebbe rivestire un ruolo di primaria importanza nel governo del territorio per tutte le ricadute edilizie ed urbanistiche che essa comporta. Le Regioni ed i singoli Comuni dovrebbero investire maggior tempo e risorse nel riordino degli usi civici al fine di evitare che rimandando lo studio dell'articolata e frastagliata problematica, la stessa diventi sempre più complessa ed ingestibile per le future generazioni. Gli usi civici andrebbero affrontati in modo sistematico e con una reciproca collaborazione tra Comuni e Regioni al fine di poter guardare la

storia passata, compresa quella delle terre gravate da usi civici e dei domini collettivi in generale, in modo sereno e non come una pesante "palla al piede" che ostacola il nostro futuro.

Ing. Donato Cancellara

Associazione VAS per il Vulture Alto Bradano
Coordinamento "Salviamo il Paesaggio" per il Vulture Alto Bradano