

I beni gravati da usi civici non sono espropriabili senza preventiva sdemanializzazione

Corte di Cassazione, sez. Unite Civile, Sentenza n.12570 del 10/05/2023

Quaderni Tecnici

I **beni gravati da usi civici** di dominio collettivo non possono essere **espropriati per pubblica utilità** senza una preventiva **sdemanializzazione**. Questo il principio affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione con la **sentenza n. 12570 del 10 maggio 2023**.

Secondo la Suprema Corte, l'espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile, poiché non possono essere sottratti dalla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Pertanto, è **necessaria** una **norma di legge specifica** per consentire l'**espropriazione per pubblica utilità**. Il principio è estendibile, ancor più stringentemente, ai beni di demanio pubblico, dello Stato e degli enti territoriali, i quali hanno già una destinazione di interesse pubblico. Tale destinazione può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall'autorità competente.

Questa impostazione, come già affermato dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato, è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo, sia che siano qualificati come beni demaniali o meno. I beni gravati da uso civico di dominio collettivo, infatti, sono assimilabili a quelli demaniali e secondo alcune interpretazioni costituiscono una categoria particolare di essi.

La Cassazione sottolinea che, per essere considerata legittima, l'espropriazione di questi beni deve essere preceduta da una "**sdemanializzazione**". Tale sdemanializzazione non può avvenire direttamente con l'esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità. Questa tesi è supportata anche dal fatto che, data la tutela garantita agli interessi primari della persona, non può esserci spazio per valutazioni discrezionali di autorità amministrative. Pertanto, i relativi provvedimenti devono essere adottati in stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge.

La "sdemanializzazione" deve avvenire attraverso le procedure e sui criteri individuati dalla legge per ogni categoria di beni pubblici, 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. Qualsiasi interpretazione diversa si porrebbe in contrasto con la disciplina e la finalità stessa degli **usi civici**.

In conclusione, la Cassazione afferma che **i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere annullati a seguito di un decreto di espropriazione per pubblica utilità.**

La loro natura giuridica, assimilabile a quella demaniale, lo impedisce. È, quindi, necessario un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo. Questo comporta l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione.

*Diritti di uso civico, espropriazione per pubblica utilità, provvedimento di sdemanializzazione, necessità*

I diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di 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.

ALLEGATA LA SENTENZA



Numero registro generale 18257/2017

Numero sezionale 160/2023

Numero di raccolta generale 12570/2023

Data pubblicazione 10/05/2023

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

**SENTENZA**

Firmato Da: CARRATO ALDO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 1727728ba65ce48a647079b9c4f75f59 - Firmato Da: CAMPOLI PAOLA FRANCESCA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 156d6c0d8f020a3f96148421e720ab0  
Firmato Da: VIRGILIO BIAGIO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7c9955c7d40aae5cc881392351538d8a9



**- ricorrente e ricorrente successivo -  
contro**

**- controricorrente -  
nonché contro**

**- intimata -**



## **RITENUTO IN FATTO**

**1.** Il Comune di Alfedena (AQ), al momento dell'eversione della feudalità nel Regno di Napoli, era infeudato alla famiglia Caracciolo (ramo dei Principi di Santa Maria).

I terreni - sui quali verte la controversia di cui si tratterà in seguito - insistevano interamente nel demanio civico dell'ex feudo di Biscurri, acquistato, unitamente all'ex feudo di Roccasecca del Popolo di Alfedena, con atto del 14.11.1594 dall'ultimo feudatario, Francesco Antonio Marchesano (pag. 5 e seguenti della relazione storico-giuridica datata 5.9.1936, integrata in data 6.1.1937, approvata dal Ministero dell'Agricoltura in data 1.2.1937).

Con la sentenza commissariale n. 15/1935 venne sancito che l'ex feudo di Biscurri costituiva un demanio collettivo e fu stabilita la linea di divisione tra la porzione spettante al popolo di Barrea e quella da assegnare al popolo di Alfedena.

In tali località si esercitava l'uso civico di legnare, con l'esclusione delle piante di cerro, di "menarvi qualunque specie di animale salvo che nel periodo 8 maggio-10 ottobre, riservato al pascolo dei fittuari con greggi transumanti, che corrispondano il fitto del Comune" (come risultante dalla citata relazione storica del 5.9.1936).

Successivamente il Prefetto dell'Aquila, con decreto n. 30214 del 10 settembre 1960, espropriava parte dei terreni dedotti in causa.



Il Prefetto, nel dettaglio, decretò l'espropriazione ed autorizzò l'occupazione permanente dei terreni per cui è causa in favore dell'Ente Autonomo Volturmo (tra gli altri beni).

Sui predetti terreni il citato Ente Autonomo Volturmo (dante causa delle società ricorrenti) realizzò un bacino idroelettrico.

**2.** Successivamente, il Comune di Alfedena effettuò una verifica demaniale del territorio, poi approvata dalla Regione Abruzzo con determina n. DH 16/49/Usi civici del 1° febbraio 2006.

Con nota del 12.11.2007, prot. RA 115241, il Servizio Foreste e Demanio civico della Regione Abruzzo segnalò al Commissario regionale, per i provvedimenti di competenza, l'impossibilità di procedere alla reintegra dei terreni in forza dell'opposizione di Enel Produzione s.p.a. e di Enel Distribuzione s.p.a. e, con successiva nota del 13.08.2008, il Comune di Alfedena, chiese, pertanto, al Commissariato di fissare udienza per la trattazione dell'opposizione.

Nel corso del giudizio venne disposta CTU e l'elaborato peritale, depositato l'11.7.2013, confermò la natura demaniale civica di tutti i terreni occupati dal bacino idroelettrico.

In data 7 aprile 2015 venne, quindi, depositata la sentenza di primo grado (n. 15/2015) dell'adito Commissario per gli usi civici, mediante la quale fu accolta la domanda del Comune di Alfedena, con la dichiarazione della natura demaniale civica dei fondi in contestazione, la nullità ed inefficacia degli atti pubblici e privati, disposti sugli stessi, ed ordinata la reintegra nel possesso dei fondi in favore della collettività del Comune.



Il Commissario rilevò che l'espropriazione doveva ritenersi illegittima in mancanza dell'osservanza delle procedure e dei criteri di cui all'art. 12 della l. n. 1766 del 1927 e del regolamento approvato con il r.d. n. 332 del 1928.

**3.** La citata sentenza n. 15/2015 del Commissario per il riordino degli usi civi nella Regione Abruzzo fu oggetto di reclamo da parte di Enel Produzione s.p.a. (nel cui conseguente giudizio risultarono appellati l'Enel Distribuzione s.p.a., il Comune di Alfedena e la Regione Abruzzo, quest'ultima l'unica a non costituirsi), che venne respinto dalla Corte di appello di Roma – Sezione Specializzata per gli usi civi, con sentenza n. 6/2017 (depositata il 4 aprile 2017).

Il giudice di appello, dopo aver dichiarato inammissibile il reclamo incidentale di Enel distribuzione s.p.a., affermò, in particolare, che: 1) doveva escludersi la ravvisabilità della decadenza del diritto di usi civi in danno del Comune di Alfedena, atteso che la dichiarazione prevista dall'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 trovava applicazione in relazione a diritti su terreni appartenenti al demanio universale o comunale, essendo diversamente prevista solo per i diritti di promiscuo godimento ossia per i diritti di uso civico su beni altrui; 2) non potevano ritenersi espropriabili per pubblica utilità i beni di uso civico appartenenti alla comunità per le loro caratteristiche (quali l'inalienabilità, l'imprescrittibilità e l'immutabilità della destinazione d'uso, con conseguente loro inalienabilità), senza l'osservanza delle procedure e dei criteri previsti dall'art. 12 della citata legge n. 1766 del 1927, se non "previa





sdemanializzazione”; 3) la *qualitas soli* era stata adeguatamente motivata sulla scorta di atti ufficiali approvati dalle autorità competenti e delle risultanze della CTU.

**4.** Per la cassazione della sentenza la s.p.a. Enel Produzione e la s.p.a. E- distribuzione hanno proposto distinti ricorsi, avverso i quali il Comune di Alfedena ha resistito con separati controricorsi.

I ricorsi venivano assegnati alla II Sezione civile tabellarmente competente in materia di usi civici e, dopo una prima fissazione nelle forme del rito previsto dall’art. 380-bis.1. c.p.c., la loro trattazione e decisione veniva rimessa alla pubblica udienza del 13.9.2022, all’esito della quale il collegio emise l’ordinanza interlocutoria n. 34460/2022 (di cui in seguito).

In vista dell’odierna udienza dinanzi a queste Sezioni unite, sia le ricorrenti che il controricorrente hanno depositato memoria.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

**1.** Con il primo motivo (proposto in relazione all’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), l’Enel Produzione s.p.a. pone la questione della decadenza del Comune di Alfedena dall’azione di accertamento degli usi civici per difetto di dichiarazione nel termine previsto dall’art. 3 della legge n. 1766 del 1927.

**2.** Con il secondo motivo (anch’esso riferito all’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), la predetta società sostiene che “l’interpretazione letterale dell’art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, nel combinato disposto con l’art. 52 della legge n. 2359/1865, la sua interpretazione sistematica, la sua interpretazione evolutiva rispetto al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 4, come modificato



dalla legge n. 28 dicembre 2015, n. 221, art. 74, dimostrano che prima che le terre di uso civico assumessero valore ambientale era possibile la loro espropriazione per pubblica utilità senza che fosse necessario il preventivo provvedimento di mutamento di destinazione”.

**3.** Con il terzo motivo (dedotto con riguardo all’art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c.), infine, Enel Produzione censura l’impugnata sentenza nella parte in cui con la stessa è stato riconosciuto che i terreni oggetto di causa costituiscono demanio civico, atteso che tale riconoscimento si fonderebbe sul recepimento di una consulenza tecnica che avrebbe fatto propri atti di verifica privi di valore giuridico e di definitività. Si aggiunge, poi, che la Corte di merito non avrebbe tenuto conto di fatti decisivi, consistenti nell’avvenuta sdemanializzazione del preteso demanio attraverso le quotizzazioni avvenute nel 1814.

Identici motivi sono stati proposti da E-Distribuzione S.p.a. (il cui terzo motivo corrisponde al secondo formulato da Enel Produzione S.p.A.), oltre ad una quarta censura relativa alla violazione degli artt. 61 e 191 e segg. c.p.c.

E-distribuzione S.p.a. ha, infine, censurato la motivazione dell’impugnata sentenza nella parte in cui la Corte d’appello ha ritenuto tardivo il reclamo incidentale, argomentando in base alla tardiva costituzione della parte.

#### **4. L’ordinanza interlocutoria n. 34460/2022 (pubblicata il 23 novembre 2022) della II Sezione civile.**



La Seconda Sezione civile, con la indicata ordinanza interlocutoria, ha ritenuto necessario che si assumesse una presa di posizione sulla questione di principio posta dal secondo motivo del ricorso della società Enel Produzione (ripreso – come detto – con il terzo della società E-Distribuzione).

Con tale motivo le ricorrenti sostengono, in dissenso con la tesi accolta dalla Corte d'appello, che i beni gravati da uso civico sono suscettibili di espropriazione per pubblica utilità, senza che sia necessaria la preventiva adozione di un provvedimento di "sdemanializzazione".

**4.1.** Nell'ordinanza si osserva che il Commissario per gli usi civici aveva, in primo grado, superato la questione, sia per considerazioni generali, fondate sulla condizione giuridica dei beni di uso civico appartenenti alla collettività, che non sarebbero espropriabili per pubblica utilità se non previa "sdemanializzazione", sia per considerazioni particolari, relative alla fattispecie concreta, fra le quali l'inopponibilità dei decreti prefettizi ai cittadini di Alfedena, in quanto diretti nei confronti di meri occupatori delle aree demaniali.

Si dà atto, poi, che la Sezione specializzata per gli usi civici della Corte di appello di Roma ha condiviso le conclusioni del giudice di prime cure.

**4.2.** Successivamente, nell'ordinanza interlocutoria, si rileva che, in relazione alla controversa questione prospettata con i due motivi in esame, il Comune di Alfedena ha replicato che essa attiene a una superficie modesta della estensione totale occupata dal bacino idroelettrico oggetto del decreto di esproprio del



Prefetto del 10 settembre 1960. La replica, condivisa anche dalla ricorrente, introduce tuttavia – osserva il collegio della II Sezione civile - un'obiezione che non elide l'attualità e la rilevanza della stessa questione e la necessarietà del suo esame ai fini della decisione del motivo.

Prosegue, quindi, l'ordinanza interlocutoria nel porre in risalto che, in base all'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, come integrato dalle modifiche apportate dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221, con l'inserimento del comma 1-*bis*, è stato previsto che «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».

Allo stato, quindi, si constata – nell'ordinanza interlocutoria - che i beni di demanio pubblico e i beni di uso civico possono essere espropriati solo previa sdemanializzazione, che avviene attraverso il procedimento di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e che, in precedenza, si perveniva alla stessa conclusione argomentando in base all'art. 12 della legge appena citata.

**4.3.** L'ordinanza interlocutoria in esame sottolinea, di seguito, come il tema della espropriazione per pubblica utilità dei terreni di uso civico è stato oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020 (con la quale la stessa ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 53 l. reg. Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, che prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, l. reg. Calabria 1° agosto



2007, n. 18, quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 l. reg. Calabria 24 dicembre 2001, n. 38). Si rileva che, in particolare, il Giudice delle leggi – per quel che interessa in questa sede – ha riconosciuto che «[...] la cessazione dell'uso civico - che la norma denunciata ricollega alla sola insistenza del bene sull'area ricompresa nel piano in questione - appare avere priorità logico-giuridica rispetto a un eventuale decreto di esproprio, essendo quest'ultimo, infatti, secondo la consolidata giurisprudenza del giudice della nomofilachia, nullo perché in contrasto con la natura demaniale del bene (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 30 giugno 1999, n. 375)».

**4.4.** Nell'ordinanza interlocutoria, tuttavia, si pone in evidenza che il richiamo giurisprudenziale che dovrebbe fondare la «consolidata giurisprudenza» non è del tutto convincente.

Si osserva, al riguardo, che con la citata sentenza n. 375 del 1999, le Sezioni unite si limitarono a pronunciare sulla giurisdizione del Commissariato per gli usi civici in base all'argomento che «la declaratoria di nullità del decreto di esproprio, perché in contrasto con la natura demaniale del bene, è infatti, un provvedimento meramente accessorio e consequenziale alla declaratoria di esistenza degli usi civici e, pertanto, è anch'esso rimesso alla giurisdizione commissariale».

In realtà, si prosegue nell'ordinanza interlocutoria, una compiuta esposizione della tesi secondo cui "i beni gravati da uso civico non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa sdemanializzazione" si ritrova nella sentenza di questa Corte n.



1671 del 1971 (*rectius*: 1973), che il collegio della II Sezione ha reputato opportuno trascrivere nei suoi passassi essenziali, come di seguito:

«Alla stregua della legislazione vigente in materia (principalmente legge 16 giugno 1927, n. 1766) gli usi civici possono raggrupparsi in due categorie generali: quelli che esse esercitano su beni appartenenti a privati e quelli che si esercitano su beni appartenenti alla collettività degli utenti (demani comunali, terre comuni ecc.).

Gli usi civici appartenenti alla prima categoria sono destinati, dalla detta legislazione, alla liquidazione, vale a dire alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponenziale della collettività titolare dell'uso civico a titolo di "compenso per la liquidazione" (art. 5 legge 16 giugno 1927, n. 1766). Ad essi si riferisce la prescritta denuncia (art. 3 della citata legge); in relazione ad essi è previsto lo speciale procedimento di liquidazione; rispetto ai medesimi ha senso sostenere che, qualora i beni che ne sono oggetto siano espropriati per causa di pubblica utilità prima della liquidazione, i diritti d'uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione (legge n. 230 del 1950, articolo 9; Corte Cost. n. 78/1961).

Gli usi civici del secondo tipo sono indicati dalla legge (art. 1) come quelli che sono esercitati su "terre possedute da comuni, frazioni di Comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie", e cioè si configurano come diritti di una collettività (secondo l'opinione prevalente il Comune stesso è qui



considerato quale ente esponenziale della collettività degli utenti) su beni propri. A tali beni originariamente appartenenti alla collettività (o ad essa pervenuti per effetto della liquidazione) si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni (od illegittimi possessi) da parte di privato al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge: vale a dire, a seconda del tipo di sfruttamento cui sono obiettivamente idonei i terreni stessi, alla ripartizione ovvero al persistente assoggettamento agli usi civici. Ed in vista di tale destinazione i beni in parola sono sottoposti ad un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali (Cass. n. 3690/1953). L'inalterabilità permane per i beni ripartiti ed assegnati in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione e per i beni conservati all'uso civico fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste che ne autorizza l'alienazione (o la sottrazione, peraltro non definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale (e nel quale soltanto) può ravvisarsi un atto di "sdemanializzazione" (arg. art. 12 della legge n. 1776 del 1927, artt. 39 e 41 del regolamento di attuazione approvato con r.d. 25 febbraio 1928, n. 332). Egualmente i beni stessi non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità (Corte Cost. n. 78/1961) se non previa "sdemanializzazione"».

**4.5.** Riportato il principale contenuto motivazionale della citata sentenza n. 1671/1973, nell'ordinanza interlocutoria si rileva che



a tale orientamento sembra doversi contrapporre la sentenza di questa Corte n. 9986 del 26 aprile 2007, intervenuta in una fattispecie nella quale la Corte d'appello aveva dichiarato estinti i diritti di uso civico sui terreni oggetto della controversia a seguito di espropriazione e realizzazione di opera pubblica. La Corte d'appello, nella sentenza in quella sede impugnata, riconobbe essere «principio generale che i decreti di espropriazione determinino l'estinzione dei diritti di uso civico eventualmente gravanti sui beni espropriati ex l. n. 2359 del 1865, art. 52, comma 2. Tale norma è da ritenere applicabile anche ai diritti di uso civico, come statuito dalla Corte costituzionale (sentenza 19 maggio 1995, n. 156) sulla base di vari riferimenti sparsi nella legislazione ordinaria, come ad esempio [...]. Diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, i terreni di uso civico — che, al contrario di quanto ritenuto dal Commissario (...), non sono assolutamente inalienabili, ma solo soggetti a regime di alienabilità controllata — sono comunque suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità (Corte cost., 11 luglio 1989, n. 391)».

Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 9986 del 2007 in esame, ha condiviso tale impostazione, sulla base dei seguenti rilievi: «Anche volendo aderire alla tesi (*prospettata dal ricorrente n.d.r.*) secondo la quale l'art. 52 l. 25 giugno 1865 n. 2359 si riferirebbe soltanto agli usi civici gravanti su proprietà private e non anche alle c.d. proprietà collettive, correttamente la sentenza impugnata, in mancanza di una norma espressa la quale equipari tali proprietà collettive ai beni demaniali, sulla





base di una interpretazione sistematica di singole disposizioni ha desunto il principio (la cui esistenza è stata confermata anche dalla Corte costituzionale che, con la sentenza 391/89 ha testualmente affermato che "diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico . . . non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità") della soggezione ad espropriazione per pubblica utilità».

**4.6.** Si aggiunge nell'ordinanza interlocutoria che, in effetti, come sostenuto nella citata sentenza n. 9986 del 2007, la Corte costituzionale, con la sentenza 11 luglio 1989, n. 391, sembrava propendere per l'espropriabilità dei terreni di uso civico — *in re propria* come *in re aliena* — là dove afferma che «al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che, più esattamente, dovrebbe definirsi di alienabilità controllata) non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità, né può essere citata in contrario la sentenza n. 67 del 1957 di questa Corte».

La medesima propensione - si osserva ulteriormente nell'ordinanza interlocutoria - sembrerebbe trasparire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 1995, con la quale si ammette la sdemanializzazione del bene civico per effetto del solo decreto di esproprio, senza necessità né della preventiva assegnazione a categoria dei beni né della autorizzazione regionale, requisiti che sarebbero richiesti dalla legge quadro solo ai fini della procedura di sdemanializzazione per atto volontario della Pubblica Amministrazione.



**4.7.** Nell'ordinanza interlocutoria, di contro, si ricorda che, a sostegno della tesi secondo cui i beni gravati da uso civico non sono suscettibili di espropriazione forzata, è sovente menzionata la sentenza di questa Corte (della III Sez. civ.) n. 19792 del 2011, la quale – rimarca la II Sezione – è, tuttavia, riferita all'espropriazione forzata.

Si pone in luce come, secondo tale pronuncia, l'incommerciabilità che caratterizza i beni gravati da uso civico «comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale». Pertanto, si sottolinea nell'ordinanza interlocutoria, nessuna indicazione risolutiva è ricavabile da tale pronuncia.

**4.8.** Sempre in detta ordinanza, si rileva che neanche risulta decisiva ai fini della soluzione della lite la sentenza delle Sezioni unite n. 7021 del 2016, con cui è stato riconosciuto che «i beni oggetto di proprietà regoliera - ovvero, facenti parte del patrimonio agro-silvo-pastorale collettivo, inalienabile, indivisibile



ed inusucapibile, di gruppi familiari stanziati in territori montani del Veneto - possono essere assoggettati ad espropriazione per pubblica utilità anche a prescindere dall'autorizzazione o dal consenso della Regola stessa, della quale, peraltro, è necessario il preventivo parere, di modo che l'amministrazione espropriante possa procedere ad una valutazione comparativa dell'interesse pubblico alla cui realizzazione è preordinato il provvedimento ablatorio e di quello, costituzionalmente rilevante ai sensi degli artt. 9 e 44 Cost., al mantenimento dell'originaria destinazione dei beni regolieri, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente».

Al riguardo di questa decisione, la II Sezione rileva come i beni considerati nella pronuncia, come chiarito espressamente in motivazione, erano beni di proprietà privata.

**4.9.** Nell'ordinanza interlocutoria, si fa menzione, infine, della sentenza di questa Corte n. 17595 del 2020, rilevandosi che la decisione di merito aveva negato che la disciplina di cui al R.D. n. 1775 del 1933 sia una disciplina speciale, e quindi prevalente, rispetto a quella dettata dalla legge n. 1766 del 1927, con la conseguenza che la realizzazione sul bene gravato da uso civico di un bacino artificiale non giustificava l'inapplicabilità della disciplina sul riordino degli usi civici di cui alla citata legge n. 1766 del 1927, non rilevando che l'una sia successiva all'altra, giacché si tratta di normative con finalità diverse e non contrastanti tra loro. Secondo detta sentenza «la comparazione tra i contrapposti interessi oggetto di tutela, al fine di stabilire la prevalenza degli uni rispetto agli altri, è compito del legislatore e



nel R.D. n. 1775 del 1933 non vi è alcuna norma che possa essere interpretata nel senso indicato dalla ricorrente. Laddove, invece, il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente: basti pensare, a solo titolo esemplificativo e con riferimento all'espropriazione per pubblica utilità, alla L. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 12, comma 2, che ha previsto che "nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 7, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione"».

**4.10.** In conclusione – si sostiene nell'ordinanza interlocutoria – il principio, fatto proprio dalla sentenza impugnata della Corte di appello di Roma – Sezione specializzata per gli usi civici n. 6/2017, secondo il quale, anche prima del 2015, i terreni di uso civico "in re propria" non possono essere espropriati per pubblica utilità se non siano stati preventivamente 'sdemanializzati' nei modi previsti dalla legge, è stato posto in dubbio con la richiamata sentenza di questa Corte Cass. 9986 del 2007, la quale ha riconosciuto che tali terreni sono suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità, e tanto ha fatto sulla base degli stessi argomenti spesi dalle ricorrenti in questa sede.

**4.11.** Si aggiunge, inoltre, che anche la giurisprudenza precedente si era espressa a favore dell'espropriabilità dei soli terreni di uso civico *in re aliena*, dovendosi anche considerare che i precedenti della Corte costituzionale sembrerebbero,



apparentemente, propendere per la soluzione fatta propria dalla citata sentenza di questa Corte n. 9986 del 2007.

**4.12.** Ad integrazione del compiuto percorso argomentativo, la II Sezione pone in evidenza come, a sua volta, la soluzione della controversa questione non sembra poter prescindere dalla scelta fatta dal legislatore nel 2015 con la legge n. 221 (attraverso l'inserimento, nel testo del d.P.R. n. 327/2001, del comma 1-bis all'art. 4), nel senso della non espropriabilità dei beni gravati da uso civico, occorrendo, pertanto, chiedersi se e in che misura tale scelta sia da considerare nella valutazione della legittimità di interventi ablatori assunti in precedenza e, per quanto riguarda il caso in esame, precedenti alla legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha incluso le terre di uso civico tra i beni a rilevanza ambientale. Per completezza di esame, infine, con l'ordinanza interlocutoria si ricorda che «attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella l. n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogare la fonte normativa (la l. 16 giugno 1927 n. 1766 [...])» (Corte cost. n. 228 del 2021, secondo la quale «Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia "ordinamento civile" ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato»).



**4.13.** In definitiva, sulla scorta del complessivo impianto motivazionale adottato, riferito al variegato quadro della giurisprudenza di legittimità e di quella costituzionale, con l'esposta ordinanza interlocutoria, la II Sezione civile ha inteso rimettere a queste Sezioni unite la questione di massima di particolare importanza che si può compendiare nei seguenti interrogativi:

*"è ammissibile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione? O si può ritenere sussistente una incommerciabilità (rectius: una indisponibilità) relativa di tali beni, che viene a cessare allorquando sopravvenga e si faccia valere un diverso interesse statale (o pubblico che sia), del tipo di quelli che si accertano e realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali?"*

## **5. Inquadramento storico degli usi civici.**

Prima di affrontare i termini della questione di massima di particolare importanza sottoposta all'esame di queste Sezioni unite e di pervenire alla soluzione della stessa, si profila opportuno procedere ad un utile *excursus* della "storia" degli usi civici, la cui attualità è più che viva (come dimostra la stessa controversa questione rimessa a queste Sezioni unite), considerata anche la progressione degli interventi normativi che si sono cronologicamente succeduti sulla materia, fino ai tempi



più recenti (su cui *infra*), senza trascurare il rilevante dato fattuale ed oggettivo che ancora oggi – secondo attendibili stime – circa  $\frac{1}{4}$  del territorio nazionale è gravato da usi civici.

Essi costituiscono, nell'esperienza giuridica, un istituto dai caratteri tanto particolari da far legittimamente dubitare che agli stessi possa essere assegnata una collocazione precisa e limitata all'interno dell'ordinamento; tuttavia, si afferma, se tale collocazione deve proprio e comunque essere rinvenuta nel rispetto di quelle esigenze logiche e sistematiche alle quali il giurista moderno non può rinunciare, essa dovrà essere ricercata all'interno della storia.

Difatti, la stessa espressione usi civici costituisce la sintesi di una serie di fenomeni complessi e diversificati tra loro: basti pensare ai diritti di uso civico su terreni privati ed ai demani collettivi, caratterizzati dalla diversa conformazione del territorio e dalle consequenziali diverse modalità con le quali queste forme di appartenenza collettiva vengono esercitate.

Gli usi civici sorgono nel Medioevo, ovvero nell'epoca in cui la concezione romanistica della proprietà è costretta a confrontarsi con l'influenza dei popoli barbari, per effetto della quale detta concezione del diritto di proprietà comincia a mutare.

Il concetto stesso di proprietà si modifica e - "in una economia arretrata, senza punti di riferimento, senza mercati, senza ordine, quello che conta non è l'astratta validità del titolo di proprietà quanto la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare" - il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene e quindi alla cosa, ragion per cui il



punto di riferimento non è più l'astratta appartenenza del diritto ma il godimento e l'esercizio concreto. Questo è il periodo nel quale si assiste alla definitiva scomposizione della proprietà, dove può essere ceduto sia il dominio diretto che quello utile. E' il periodo nel quale il rapporto tra *dominium*, usufrutto e servitù, è strettamente connesso al dominio utile; è il periodo in cui sia l'uso che la servitù sono intesi come situazioni di appartenenza piena ed autonoma e come tali tutelate.

Nel Medioevo, quindi, viene a modificarsi il concetto stesso di proprietà e la perdita della connotazione soggettiva del diritto di proprietà riceve nuove motivazioni sotto un ulteriore e particolare aspetto: il rapporto tra utilitarista, ovvero utilizzatore del bene, e la porzione del terreno che riesce a coltivare, viene mediato dalla comunità.

Al riguardo, nel porsi la questione della distinzione tra bene della comunità e bene del singolo, si osservò che fosse ben possibile parlare, a fronte della proprietà individuale, di proprietà collettiva, appartenente ad una *universitas* e, quindi, ai suoi *cives*.

In questo stesso periodo nascono i contratti agrari (laddove nel diritto romano venne utilizzata la più generica *locatio*), che avrebbero avuto un grande sviluppo, intersecandosi con le situazioni reali e conformandosi secondo usi e consuetudini che sarebbero divenuti caratteri portanti, in siffatta materia, sia dei rapporti fondiari di natura reale sia di quelli di natura obbligatoria.

Durante il Medioevo, nasce e si sviluppa, altresì, il feudo





attraverso il quale la monarchia si garantisce l'obbedienza, la fedeltà, le risorse finanziarie e l'aiuto nelle guerre di un signore cui concede un territorio da cui trarre sostentamento per sé, per la propria famiglia e per la propria corte.

In questo stesso periodo la feudalità si sviluppa, in particolare, nel Mezzogiorno d'Italia, e qui rinasceranno le comunità territoriali stabili ed inizierà a crearsi un demanio proprio dei Comuni, che si articolerà parallelamente a quello feudale.

Il peculiare rapporto che legherà il Mezzogiorno al fenomeno degli usi civici e dei demani collettivi ebbe a costituirsi in questo periodo.

Successivamente, sulla scia del pensiero rivoluzionario francese, nella prima metà dell'Ottocento italiano verranno emanate le cd. leggi eversive della feudalità.

L'esperienza del Regno di Napoli fu la più rilevante per l'elaborazione di una disciplina organica dei demani collettivi e si realizzò in due distinti periodi: il primo che va dal 1808 al 1815 (anno della caduta di Napoleone) ed il secondo, quello borbonico, che va dal 1815 fino all'Unità di Italia.

Durante il primo periodo, la feudalità, poiché costituiva uno degli ostacoli più potenti alla rigenerazione di uno Stato, venne soppressa con la legge 2 agosto 1806, il cui art. 1 sancì che "la feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, ed i proventi qualunque, che ci siano stati annessi sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili". L'art. 15 della medesima legge stabilì, inoltre, che "i demani che appartenevano agli aboliti feudi restano agli attuali



possessori. Le popolazioni egualmente conserveranno gli usi civici e tutti i diritti che attualmente posseggono sui medesimi, fino a quando di detti demani non ne sarà con altra nostra legge determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e ai diritti rispettivi”.

A tale legge fece seguito la legge del 1° settembre 1806 sulla ripartizione dei demani ed il decreto dell’8 giugno 1807, che statuì come sotto il nome di demani, o terreni demaniali, fossero ricompresi “tutti i territori aperti, colti o incolti, qualunque ne sia il proprietario, sui quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità” e stabilì che le predette terre sarebbero state ripartite nelle modalità indicate dal medesimo decreto.

Venne quindi istituita una Commissione feudale, con caratteristiche giurisdizionali, al fine di decidere le controversie tra Comune ed ex baroni.

Infine, ritornato il regno borbonico a Napoli, con un decreto del 30 giugno 1818 si continuò l’opera già iniziata e vennero individuati in tutte le province dei consiglieri allo scopo di applicare le leggi e redigere progetti per sistemare e dividere le terre demaniali.

Dopo l’unità d’Italia gli ordinamenti degli stati preunitari vennero, per quel che riguarda la questione in oggetto, unificati attraverso l’approvazione del codice civile del 1865. Contestualmente vennero emanati ulteriori rilevanti provvedimenti e fu individuato, all’interno del processo abolitivo, anche un profilo tendente alla necessaria soggettivizzazione dei beni collettivi, individuandosi nel Comune il soggetto che avrebbe dovuto



amministrare tali beni, iniziando un processo che da un lato avrebbe condotto alla separazione e diversificazione tra demanio pubblico e demanio collettivo e, dall'altro, avrebbe posto le basi per la nascita di un demanio comunale vero e proprio.

Fu con le leggi 24 giugno 1888 n. 5489 e 4 agosto 1894 n. 397, relative ai territori degli ex stati pontifici, che si ebbe, poi, un parziale ritorno di tale tendenza e si proseguì nell'opera di riordino degli usi civici.

Va, infine, ricordato che la presenza di varie tradizioni, di differenze tra legislazioni preunitarie e la giurisprudenza che pian piano si venne formando determinarono una diversa connotazione degli usi civici nelle province napoletane, nelle isole maggiori, nella Toscana, nelle ex province pontificie, nel Lazio, nella pianura padana, nell'arco alpino, in Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia Giulia.

## **6. Lo stato della legislazione attuale nella materia degli usi civici.**

Nel 1924 venne costituita una Commissione ministeriale alla quale venne affidato il compito di redigere il testo del disegno di legge sul riordinamento degli usi civici, poi divenuto il regio decreto legge n. 751 del 24 maggio 1924.

Il predetto decreto disciplinò gli usi civici con particolare riferimento a quelli insistenti su terre private e a quelli del demanio civico, derivanti dal demanio universale appartenuto alle *universitatis* ed attribuito ai Comuni.



Il decreto costituì la normativa di riferimento per gli usi civici insistenti sull'intero territorio nazionale attribuendo un ruolo particolarmente rilevante al Comune, quale ente esponentiale della collettività, e distinse tra terre adatte al pascolo e terre idonee all'agricoltura, disciplinando al contempo le associazioni e le università agrarie. Si stabilì, inoltre, che il riconoscimento degli usi civici, non esercitati, dovesse essere richiesto entro due anni. Si giunse, quindi, alla emanazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che venne considerata, da una parte della dottrina, come un'opera "ben fatta... vigorosa nelle formulazioni normative e allo stesso tempo sufficientemente elastica, così da permettere all'interpretazione giurisprudenziale e amministrativa notevole capacità di sviluppo"; da altri autori venne considerata falsamente unificante, per altri ancora come un punto di equilibrio tra esigenze diverse, ritenendosi ambigua la dizione usi civici, sotto la quale vi erano unificati diversi e vari istituti, valutandosi contestualmente positivo il confronto con la dottrina giuridica relativa alla legislazione eversiva napoletana.

La citata legge base n. 1766 del 1927 si compone di 43 articoli, suddivisi in quattro capi.

Il primo disciplina l'accertamento, la valutazione e l'affrancazione degli usi civici; il secondo riguarda la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti da affrancazione; il terzo la giurisdizione e la procedura; il quarto le disposizioni generali e transitorie.

L'espressione usi civici è contemplata nell'art. 1, il quale chiarisce l'ambito di applicazione della legge relativo anche



all'accertamento ed alla liquidazione degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune.

L'art. 4 distingue gli usi civici in essenziali, riconosciuti come tali per i bisogni della vita, e utili se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Dall'esame congiunto degli artt. 1 e 3 emerge che nell'ambito delle situazioni dominicali collettive individuate dal legislatore esistono quattro classi di situazioni giuridiche diversamente strutturate.

La prima comprende i diritti reali collettivi di godimento su fondo altrui; la seconda include le proprietà collettive e, più in particolare, le proprietà collettive aperte (definite, da parte di alcuni orientamenti dottrinali, domini collettivi, demani civici, demani universali, demani comunali, terre d'uso civico); la terza classe comprende proprietà collettive chiuse formate dai discendenti di particolari comunità; la quarta classe, infine, include le situazioni di promiscuità ossia situazioni di promiscuo godimento dello stesso fondo da parte della collettività.

Gli artt. 5, 6 e 7 regolano la misura del compenso per la liquidazione dei diritti. L'art. 9 riguarda le terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni e disciplina la possibilità, a domanda degli eventuali occupatori, di legittimazione, a determinate condizioni, e, in assenza, la restituzione al Comune.

Tale disposizione consente di affermare che i fondi di cui innanzi sono soggetti a un regime di indisponibilità, che trova deroga



nelle sole (limitate) ipotesi previste dalla legge n. 1766/1927 (legittimazioni: art. 9; autorizzazioni all'alienazione e al mutamento di destinazione: art. 12; quotizzazioni: art. 13, e da altrettante limitate previsioni di leggi speciali).

Assumono in questa sede particolare rilievo gli artt. 11 e 12, contenuti nel capo II che regola la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti dall'affrancazione.

L'art. 11 prevede che "i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università, ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria".

L'art. 12 prevede che "per i terreni di cui alla lettera a) si osserveranno le norme stabilite nel capo 2° del titolo 4° del r.d. 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".

Le ulteriori norme della citata legge, che non vengono qui in rilievo, sono relative alla giurisdizione ed alla procedura.



Accanto alla legge di cui innanzi viene in considerazione il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, recante il regolamento per l'esecuzione della citata legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici del Regno e costituito da 85 articoli suddivisi in quattro titoli.

In particolare, rilevano in questa sede gli artt. 39 e 41. Il primo disciplina il procedimento per ottenere l'autorizzazione all'alienazione, mentre il secondo le modalità di mutamento di destinazione del fondo gravato da uso civico.

Va, inoltre, evidenziato come, nel corso degli anni, gli usi civici abbiano assunto una valenza ambientale e paesaggistica sempre di maggior rilievo. Dapprima fu approvata la legge n. 1497 del 1939, la quale già prevedeva vincoli paesaggistici ma di natura eminentemente amministrativa (poiché collegati al provvedimento amministrativo ed alle sue vicende); è sopravvenuta, poi, la legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso), il cui art. 1, lett. h, modificando l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra gli altri beni, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

Rileva, altresì, l'art. 1-bis della stessa legge n. 431 del 1985, la quale ha prescritto che le Regioni redigano piani territoriali paesaggistici o piani urbanistico-territoriali con medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali.

Il successivo d.P.R. 7 gennaio 1992 ha individuato i criteri di integrazione e di coordinamento delle attività conoscitive dello Stato, delle autorità di bacino e delle Regioni, e annovera tra i



dati conoscitivi gli usi civici ai fini della redazione dei piani di bacino previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183.

Gli usi civici sono, inoltre, disciplinati dalla legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991, nell'ambito del regolamento del parco e del piano parco (artt. 11 e 12).

Deve essere rimarcato, per il rilievo dello stesso in un'ottica storico-evolutiva della disciplina degli usi civici, il disposto dell'art. 74 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (che ha modificato l'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), il quale - come già sottolineato nell'ordinanza interlocutoria - prevede che: "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'articolo 4 (L) 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».

Viene, infine, in considerazione la legge 20 novembre 2017 n. 168, la quale ha riconosciuto i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie (su cui si ritornerà in seguito).





## **7. La distinta tipologia, la natura e il regime giuridico degli usi civici.**

Come già posto in risalto, la legge n. 1766 del 1927 nasce con la finalità di disciplinare in modo esaustivo e unitario tutti gli usi civici, indipendentemente dalle peculiarità storico-geografiche, e conseguentemente normative, che li avevano contraddistinti nel passato.

Purtuttavia, all'interno di detti usi due categorie e due regimi normativi sono stati comunque individuati, in considerazione della diversità originaria della proprietà del terreno.

La citata legge base del 1927 non reca, in effetti, una definizione espressa degli usi civici, ma li qualifica indistintamente come riconducibili a due diversi diritti di godimento delle terre che ne costituiscono oggetto: l'uso civico propriamente detto e il c.d. demanio civico.

La natura giuridica dei primi è ricondotta, dai prevalenti orientamenti scientifici, sia sulla base del riferimento letterale normativo che della inerente "ratio", a quella di diritti reali "sui generis" gravanti su terre altrui e dal tratto proprio, siccome caratterizzati dall'inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla dimensione "erga omnes" delle tutele; la connotazione peculiare consiste nel realizzare un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona "uti civis", ossia quale membro di un ampio gruppo di soggetti e non come singolo individuo.

La natura giuridica dei secondi è condizionata dal caratterizzarsi come beni di c.d. proprietà collettiva, la cui disciplina – così



come condensata, principalmente, negli artt. 9, 11, 12, 13, 21 e 29 della stessa legge fondamentale n. 1766 del 1927 (la cui regolamentazione è stata conservata e rafforzata dagli interventi normativi sopravvenuti) – è, nella sua essenza, equiparabile a quella dei beni demaniali, per quanto si desume dal loro regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga solo mediante un'apposita "sdemanializzazione".

Quindi, i diritti civici "in re aliena" consentono l'esercizio del diritto di trarre alcune utilità (pascolo, legnatico, fungatico, caccia, pesca, acquatico, cava dei sassi, semina) da un fondo altrui; invece, il c.d. demanio civico (qualificato anche dominio collettivo o demanio universale o comunale) consiste nel godimento di terre proprie della collettività ("in re propria").

Gli usi che gravano sui terreni dei privati sono destinati alla liquidazione ossia alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponente della collettività titolare dell'uso civico.

Solo a questi – secondo la giurisprudenza di legittimità - è destinato l'onere di denuncia di cui all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, nonché lo speciale procedimento di liquidazione e solo su tali fondi va sostenuto che, in caso di espropriazione per causa di pubblica utilità, i diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione (come chiarito con la fondamentale sentenza delle SU n. 1671 del 1973, su cui si ritornerà, in modo più approfondito, in seguito).



Agli usi civici *in re propria* si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni da parte dei privati al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge.

Il regime di inalienabilità ed indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali comporta, peraltro, che l'inalienabilità permanga, fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'Agricoltura e foreste (ora della Regione) che ne autorizza "l'alienazione" (o la sottrazione, peraltro non definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale (e nel quale soltanto) può ravvisarsi un atto di sdemanializzazione (art. 12 della legge n. 1766/1927 e artt. 39 e 41 del regolamento approvato con r.d. n. 332/1928).

Il quadro normativo degli usi civici collettivi è stato innovato, integrato e specificato con ulteriori successivi interventi normativi, che hanno corroborato – come già messo in evidenza – la loro già stringente e peculiare disciplina giuridica.

In questa direzione – soprattutto nell'ottica di valorizzarne la tutela ambientale e paesaggistica – è intervenuta la legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge "Galasso") che, come già evidenziato, ha assoggettato al vincolo paesaggistico "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici". Anche la legge quadro sulle "aree protette" - la n. 394 del 6 dicembre 1991 – ha, come già rimarcato, previsto la generale



conservazione e valorizzazione dei beni gravati da uso civico eventualmente presenti nel territorio sul quale si estende il parco.

Un importante rilievo, inoltre, va conferito al d. lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali) e, in ultimo, della Legge n. 168/2017 (Norme in materia di domini collettivi).

Difatti, mentre l'articolo 142 del Codice dei beni culturali prevede che *"sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:...h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"*, l'articolo 3, comma primo, della Legge n. 168/2017 recita: *"l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici"*. Il terzo comma dello stesso art. 3 di quest'ultima legge, poi, sancisce che: *"Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale"*, laddove - si noti - l'uso del verbo "resta" va ritenuto manifestazione consapevole di quanto già previsto dalla legge del 1927 e l'aggiunta specificativa della "perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" è sintomatica di una connotazione di "intangibilità di tali beni" nella loro funzione e nella finalità che perseguono, da cui - ad avviso dei predomanti orientamenti dottrinali - scaturirebbe la loro



inassoggettabilità alla procedura "incondizionata" di espropriazione per pubblica utilità, da intendersi, perciò, attuabile solo previa "sdemanializzazione" o "sclassificazione" da parte della competente autorità.

In altri termini, all'indisponibilità dei diritti di uso civico fa riscontro il regime di intangibilità, che quei diritti caratterizza, preservandoli, in via generale, da ogni negativa interferenza, suscettibile di provenire dall'esterno (regime, questo, che deve ritenersi avvalorato anche dalla previsione generale di cui all'art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 327/2001, recante il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, secondo cui "*I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione*").

E' particolarmente rilevante osservare come – a seguito delle ultime pronunce della Corte costituzionale (le sentenze n. 71/2020 e n. 236/2022), dichiarative dell'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni normative regionali invasive della competenza statale (come prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.), in quanto determinanti una non consentita compressione della proprietà collettiva – sia stata ancor più esaltata la nuova dimensione, in un'ottica costituzionale, che hanno assunto gli usi civici "in re propria", a seguito dell'ultimo intervento legislativo di cui alla citata legge n. 168/2017 (alla quale, con l'art. 63-bis del recente d.l. 31 maggio 2021, n. 77,



conv. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, sono stati aggiunti, nell'art. 3, i nuovi commi 8 *bis*, *ter* e *quater*), per effetto della quale la salvaguardia del regime dei beni di uso civico collettivo deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale, con la conseguenza che i domini collettivi, da qualificarsi come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie e riferiti ad una collettività di membri, che traggono normalmente utilità dal fondo", vanno riconosciuti come un istituto costituente attuazione anche degli artt. 2, 9, 42, comma 2, e 43 Cost.

### **8. La risoluzione della questione di massima di particolare importanza alla luce del progresso stato giurisprudenziale e dell'evoluzione normativa nella materia degli usi civici.**

E' arrivato il momento di pervenire alla conclusione risolutiva della questione di massima di particolare importanza prospettata con i ricorsi sull'ammissibilità o meno dell'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, ovvero prescindendo da una loro preventiva (siccome da considerarsi non necessaria) sdemanializzazione oppure irrealizzabile senza un precedente provvedimento espresso di sdemanializzazione.

Queste Sezioni unite propendono – così come la prevalente dottrina e la precedente giurisprudenza di questa Corte, quasi del tutto univoca – per la tesi negativa: se l'espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile



“poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione” se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), per cui occorre un’espressa norma di legge per consentirne l’espropriazione per pubblica utilità, lo stesso principio deve essere estendibile – a maggior ragione – al demanio pubblico (dello Stato e degli enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall’autorità competente.

Questa impostazione è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo una volta che – propria od impropria che sia la loro qualificazione di beni demaniali (ai quali, tuttavia, sono certamente assimilabili) – essa implica un regime di loro indisponibilità.

La stessa Corte costituzionale – con due sentenze più risalenti ma più chiare ed univoche di quelle più recenti – ha sostenuto che tutta la materia degli usi civici dei beni di proprietà collettiva rientra nell’ambito del diritto pubblico (sentenza n. 67 del 1957) e che la natura di tali beni (equiparabile a quella dei beni demaniali) non consente di sottoporli ad espropriazione per pubblica utilità potendo questa effettuarsi solo per la proprietà privata terriera (sentenza n. 78 del 1961).

Anche il Consiglio di Stato, nei vari pareri espressi, ha messo in evidenza che, più che un’astratta inespropriabilità, deve affermarsi che i citati beni di uso civico, come per i beni



indisponibili in genere, la destinazione ad altre finalità di pubblico interesse può avvenire solo in virtù di un atto di sclassificazione, che deve contenere "la comparazione dei vari interessi"; tale atto può avere come motivo di pubblico interesse l'esecuzione di un'opera pubblica, ma nel suo oggetto deve sempre contenere un provvedimento diretto alla sclassificazione dei beni.

Ma soprattutto questa Corte - nella stessa composizione a Sezioni unite (ancorché pronunciandosi in tema di giurisdizione) - già nel 1973, con la dirimente sentenza n. 1671 (in precedenza più volte richiamata), aveva, affrontando la controversa questione in modo frontale, condiviso la su esposta soluzione affermando, in modo inequivoco, il seguente complessivo principio di diritto: *"Qualora i beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l'uso civico, vengano espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione prevista dalla legislazione in materia (legge 16 giugno 1927, n 1766 e r.d. 26 febbraio 1928, n 332) le ragioni derivanti dai diritti di uso civico si trasferiscono sulla indennità di espropriazione. Se, invece, l'uso civico si esercita su beni appartenenti alla collettività (terre possedute dai comuni, frazioni di comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie), il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati - e che permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione, e per quelli conservati ad uso civico fino al decreto del ministro dell' agricoltura che ne autorizza l'alienazione - comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica*





*utilità se non previa 'sdemanializzazione'. Poiché l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione - in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione - anche se il terreno oggetto d'indagine, ai fini della sua appartenenza o meno alla collettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene".*

Nell'ampia motivazione svolta (poggiante su un'adeguata impostazione logico-sistematica del quadro normativo e giurisprudenziale in materia), che poi costituì la premessa necessaria per adottare la soluzione attinente alla questione di giurisdizione di cui le Sezioni unite erano state investite, si osservò, in primo luogo, che non può ritenersi equivalente ad un provvedimento di sdemanializzazione di beni civici (di dominio collettivo) la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera in vista della quale viene, poi, dato seguito all'espropriazione dei terreni gravati da siffatti usi civici. Si aggiunse, poi, che, a voler prescindere dalla considerazione che il provvedimento di "sdemanializzazione" - ravvisabile nell'autorizzazione (ad alienare i terreni o sottrarli alla destinazione civica in atto) da parte (allora) del Ministro per l'Agricoltura e Foreste di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 - non ammette equipollenti, sta di fatto che un equipollente non potrebbe rinvenirsi in un



provvedimento emesso da una diversa autorità nell'esercizio di un potere diverso da quello attribuito in materia di usi civici (e non attribuito per la composizione di interessi pubblici eventualmente in contrasto): in un provvedimento, in definitiva, munito di una sua funzione tipica quale provvedimento costituente presupposto dell'espropriazione per causa di pubblica utilità. E lo stesso è da dire per la detta espropriazione, la quale lungi dall'incidere sulla qualità dei beni cui si riferisce nel senso di operarne (se siano civici) la sdemanializzazione, presuppone proprio quest'ultima attività quale condizione per l'insorgenza dello stesso potere espropriativo.

Pertanto, concludono le Sezioni unite nella sentenza n. 1671 del 1973 in esame, la tesi del ricorrente (in quel caso), secondo cui l'asserita demanialità civica dei terreni sarebbe venuta meno in conseguenza dell'espropriazione per pubblica utilità, poggia evidentemente sull'erroneo presupposto che l'espropriazione determini *ex se* o quanto meno *ipso iure* l'obiettiva sclassificazione del bene civico (una sdemanializzazione, cioè, per equipollente o di diritto), con la conseguente conversione in diritto all'indennità, al pari di qualsiasi proprietà privata, dell'uso civico delle popolazioni su terre proprie.

Tale soluzione - ad avviso di queste Sezioni unite - è da confermare e la sua condivisibilità risulta avvalorata da tutte le pregresse considerazioni, anche in relazione ai menzionati sopravvenuti interventi normativi.



Del resto, l'unica vera pronuncia contraria successiva – la sentenza n. 9986 del 2007 della II Sezione civile – è sostanzialmente apodittica, ponendo riferimento, a fronte di un motivo, rigettato, ampiamente approfondito e sviluppato (basato sull'univoco quadro giurisprudenziale precedente), ad un'asserita interpretazione sistematica – avallata dalla sentenza n. 391/1989 della Corte costituzionale – conducente alla conclusione che "diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità", con la loro conseguente assoggettabilità a quest'ultima procedura. Conclusione, invero, adottata senza confrontarsi con la pregressa giurisprudenza di legittimità, ivi inclusa la citata sentenza delle Sezioni unite n. 1671/1973, ed obliterando anche la pressoché univoca giurisprudenza costituzionale, pur essa contraria alla tesi dell'espropriabilità per pubblica utilità dei beni collettivi gravati da usi civici (oltre alla pronuncia della Corte costituzionale n. 156/1995, si ricordano le ulteriori, precedenti, decisioni recanti i nn. 78/1961, 18/1965, 99/1969 e 93/1970), come desumibile – per quanto prima posto in risalto – anche da quella successiva e più recente.

Ciò che, peraltro, è avvenuto anche con la giurisprudenza di questa Corte.



Così, ad esempio, la sentenza della II Sezione n. 17595 del 2020, nell'escludere la sussistenza di un rapporto di specialità tra il r.d. 1755 del 1933 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e la legge n. 1766 del 1927, afferma che "la comparazione tra i contrapposti interessi oggetto di tutela, al fine di stabilire la prevalenza degli uni rispetto agli altri, è compito del legislatore e nel r. d. n. 1775 del 1933 non vi è alcuna norma che possa essere interpretata nel senso indicato dalla ricorrente. Laddove, invece, il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente: basti pensare, a solo titolo esemplificativo e con riferimento all'espropriazione per pubblica utilità, all'art. 12, comma 2, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, il quale ha previsto che "nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione".

Rileva, inoltre, anche la precedente sentenza della III Sezione n. 19792 del 2011, la quale ha affermato che "un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta, che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e



prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela dell'interesse del singolo creditore, e dovendo perciò recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; siffatto divieto comporta, pertanto, la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento”.

Occorre evidenziare che il predetto principio, che è stato affermato in relazione al processo esecutivo non in rilievo in questa sede, muove da principi e rilevanti considerazioni generali in tema di beni gravati da usi civici, comunque importanti ed asseverativi del peculiare regime giuridico al quale sono sottoposti gli usi civici collettivi. La sentenza, infatti, dopo aver ricostruito storicamente l'origine degli usi civici, analizza gli interventi normativi che si sono avvicendati nel tempo incidendo sulla loro originaria funzione. Si afferma, quindi, che la persistente vitalità dell'istituto - nonostante fin dal 1927 se ne fosse prevista appunto la "liquidazione" - poggia ora su di una sua tendenziale mutazione funzionale, essendo, cioè, riconosciuta all'uso civico una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile - anche se non soprattutto - alla conservazione del bene ambiente e, oltretutto, per ciò stesso non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale



collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati.

Sicché, si osserva ulteriormente nella sentenza in discorso, "tale mutamento di funzione non rileva, in questa sede, dinanzi alla chiarezza della legislazione nazionale e regionale tuttora in vigore, la quale continua a disciplinare l'istituto coi suoi caratteri originari, salvo a prevedere forme sempre più agili di superamento del rigoroso regime di gestione e di circolazione".

Muovendo da quanto innanzi, la stessa sentenza evidenzia come la giurisprudenza di legittimità riconduca i beni gravati da uso civico a quelli demaniali, alla luce delle caratteristiche che li accomunano, prima fra tutte l'inalienabilità.

## **9. Conclusioni.**

Poiché i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili a quelli demaniali (costituendone – secondo alcuni indirizzi – una particolare categoria), l'approdo ermeneutico, in relazione al loro regime giuridico sul punto, non può essere che lo stesso, nel senso che l'esperimento della procedura espropriativa per pubblica utilità, affinché possa essere ritenuta legittima, deve essere proceduta dalla preventiva "sdemanializzazione" di siffatti tipi di beni.

Pertanto la "sdemanializzazione degli usi civici collettivi" non può verificarsi – "mediatamente" – direttamente con l'esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità e ciò anche in virtù della ragione di fondo che, a fronte della garanzia della



quale godono gli interessi primari della persona (anche nella forma della soggettività collettiva, propriamente tutelata dalla disciplina degli usi civici "in re propria"), nessuno spazio può considerarsi aperto a valutazioni discrezionali di autorità amministrative o, comunque, esercenti attività di corrispondente natura, potendo e dovendo esse operare nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge; il che induce a configurare i relativi provvedimenti come atti vincolati, ovvero adottabili con mera efficacia esecutiva, in virtù della funzione peculiarmente assoluta.

La "sdemanializzazione" deve, quindi, realizzarsi tramite le procedure e sulla base dei criteri individuati dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici 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.

Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la disciplina e la finalità stessa degli usi civici.

In definitiva, con riferimento alla questione di massima di particolare importanza sottoposta al vaglio di queste Sezioni unite, va affermato il principio in virtù del quale i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce,



essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di 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.

Ne consegue che, difettando pacificamente nella controversia a cui si riferiscono i ricorsi dell'Enel Produzione s.p.a. e dell'E-distribuzione s.p.a. l'adozione di un provvedimento di sdemanializzazione, devono essere respinti il secondo motivo proposto dalla ricorrente Enel Produzione s.p.a. e il terzo motivo dell'altra ricorrente E-distribuzione s.p.a., che involgono specificamente la questione di massima di particolare importanza risolta con la presente sentenza.

L'esame degli altri motivi di ambedue i ricorsi viene rimessa alla Seconda Sezione civile, che provvederà a regolare anche le spese di questa parte del giudizio trattata e definita da queste Sezioni unite.

### **P.Q.M.**

La Corte, a Sezioni unite, rigetta il secondo motivo del ricorso di Enel Produzione s.p.a. e il terzo motivo del ricorso di E-distribuzione s.p.a.





Rimette l'esame degli altri motivi dei due ricorsi alla Seconda Sezione civile, a cui demanda anche la regolazione delle spese del giudizio svoltosi dinanzi alle Sezioni unite.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni unite in data 4 aprile 2023.

Il Consigliere estensore  
Aldo Carrato

Il Primo Presidente f.f.  
Biagio Virgilio

