

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 51-2024/P

SULL'ALIENABILITA' DELLE TERRE DI PROPRIETA' DEI PRIVATI GRAVATE DA USI CIVICI

di Marco Ruotolo

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 06 marzo 2024)

Abstract

Con la sent. n. 119 del 2023 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), «nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Partendo dall'analisi di questa decisione, l'Autore propone una riflessione più ampia circa le sue possibili implicazioni nella prospettiva di una rivisitazione della recente giurisprudenza in tema di usi civici che non disconosca il peso delle istanze legate allo sviluppo economico, troppo spesso del tutto pretermesse fuori dalla logica propria del bilanciamento tra interessi di rango costituzionale.

Sommario: 1. La questione affrontata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 119 del 2023; 2. La irragionevole assimilazione del regime dei domini collettivi costituenti il demanio civico rispetto alle terre di proprietà gravate da usi civici; 3. La scelta della tecnica decisoria e la sua specifica portata, limitata al regime di inalienabilità; 4. La proporzionalità del mezzo rispetto al fine: la finalità di protezione dell'ambiente e del paesaggio non vale, di per sé sola, a giustificare qualsiasi limitazione del diritto di proprietà; 5. Oltre la sent. n. 119 del 2023: per un recupero delle istanze legate allo sviluppo economico, nella prospettiva di un "vero" bilanciamento tra interessi di rango costituzionale; 6. La possibilità di valorizzare la logica del bilanciamento per modulare gli effetti delle pronunce di incostituzionalità su leggi regionali in materia di usi civici e la questione dell'"esaurimento" del rapporto; 7. Un auspicio finale.

1. *La questione affrontata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 119 del 2023*

Con la sent. n. 119 del 2023 la Corte costituzionale ha deciso la questione riguardante il regime di inalienabilità degli usi civici *in re aliena* non ancora liquidati,

accogliendo le censure proposte dal Tribunale di Viterbo con due ordinanze di identico tenore¹.

Il giudice rimettente ha posto la questione sull'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), nella parte in cui prevede che «il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità» e non esclude dall'applicazione di tale regime i beni collettivi di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) della stessa legge n. 168 del 2017, ossia «*le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati*».

Si assume, anzitutto, la violazione degli artt. 3 e 42, proprio in quanto la norma censurata assoggetterebbe irragionevolmente questi ultimi beni al medesimo regime di inalienabilità di quelli che costituiscono *demanio civico*, di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), e), f) della legge n. 168 del 2017², comprimendo il diritto di proprietà ancorché l'alienazione non interferisca con l'esercizio degli usi civici gravanti sul bene da parte della collettività. L'ulteriore censura, riguardante la pretesa violazione dell'art. 24 Cost. (sia perché al ceto creditorio sarebbe impedito di procedere ad esecuzione forzata su un bene gravato da usi civici sia in quanto i titolari dell'uso civico non potrebbero «ottenere dal debitore esecutato il risarcimento del danno nel caso in cui lo stesso impedisse l'esercizio dell'uso civico»), è dichiarata assorbita, con accoglimento della questione sui parametri costituiti dagli art. 3 e 42, secondo comma, Cost.

Includendo gli usi civici *in re aliena* ancora non liquidati tra i «beni collettivi» e disponendo che per questi ultimi «il regime giuridico ... resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttabilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3)³, la legge n. 168 del 2017 avrebbe quindi

¹ Per un commento alle ordinanze di rimessione si veda il puntuale studio di P. Lazzara, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, n. 8/2023, 5 aprile 2023, 51 ss.

² Si riporta l'elenco dei «beni collettivi» indicati nell'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), e), f), della legge n. 168 del 2017: «a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate»; «b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati»; «c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione»; «e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97»; «f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici».

³ Sull'impianto della attuale legislazione in materia si veda, di recente, C. Bona, *Gli usi civici. Legge 16 giugno 1927, n. 1766. Commentario al Codice civile*, Bari-Roma, 2021, F. Marinelli, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giustizia civile*, 2018, 1039 ss., nonché, anche per aspetti specifici che qui interessano particolarmente, L. Principato (a cura di), *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018. I «domini collettivi» raccolgono un «insieme di istituti» (P. Grossi, «*Usi civici*»: una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, Milano, 2008, 20), distinti anche nella loro storicità, il cui «carattere comune» risiederebbe nella «gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali», come scritto nella sent.

irragionevolmente “innovato” il precedente regime (legge 16 giugno 1927, n. 1766), che riferiva i divieti di alienazione, divisione o cessione di terre gravate da usi civici solo alle terre appartenenti alla collettività o a soggetti pubblici⁴. Salvo a ritenere – ma non è questa la strada seguita dalla Corte – che l’«errore» del legislatore del 2017, peraltro suscettibile di correzione attraverso l’interpretazione, non stia nell’aver incluso «gli usi civici *in re aliena* ... tra i domini collettivi», connotazione che li rende «inalienabili, inusucapibili, ecc.», ma «nell’aver riferito (o indebitamente esteso) tale regime alla proprietà sottostante e non ai diritti di uso civico»⁵.

2. La irragionevole assimilazione del regime dei domini collettivi costituenti il demanio civico rispetto alle terre di proprietà gravate da usi civici

La Corte costituzionale, come detto, accoglie la questione, restituendo ragionevolezza ad una disciplina che sul punto ne difettava, non traendo le dovute conseguenze sul piano della circolazione immobiliare dalla pur affermata distinzione del regime dei domini collettivi costituenti il demanio civico rispetto alle terre di proprietà. Tale distinzione, infatti, è conservata nell’impianto della legge n. 168 del 2017, che, all’art. 3, comma 2, prevede espressamente che «i beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e), e f) costituiscono il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico». Ad essere esclusi sono pertanto proprio i beni di cui al comma 1, lettera d), ossia le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati su cui insistono usi civici.

Vero è che nell’art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 si usa il verbo “restare”⁶, che potrebbe indurre ad una diversa soluzione ermeneutica, nel senso di ritenere che il legislatore abbia voluto così recepire e confermare il regime giuridico già vigente (quello della legge del 1927), ma il «tenore letterale» della disposizione, «nel suo coordinamento con il comma 1, e la *ratio* che si inferisce dal complesso della

n. 103 del 2017 della Corte costituzionale. Nella categoria generale rientrerebbero, dunque, sia le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati su cui insistano usi civici (usi civici *in re aliena*) sia i beni del demanio civico (*in re propria*). Secondo V. Cerulli Irelli, “*Usi civici*” e “*proprietà collettiva*”: principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni), in *Giur. cost.*, 2021, 2535 (che sul punto richiama il classico studio di G. Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88 ss.), nel nuovo contesto normativo, «la nozione di “usi civici” (che pur conserva un significato euristico e tradizionale a comprendere l’intera materia) andrebbe delimitata «ai diritti d’uso esercitati su beni altrui (*jura in re aliena*) e la dizione di “proprietà collettiva” ai diritti esercitati su “beni propri” (cioè della comunità di appartenenza) e allo stesso tempo il titolo dominicale comunitario».

⁴ Si veda, in particolare, F. Gerbo, *L’orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del territorio e domini della collettività anche alla luce dell’art. 63-bis L. 108 del 29 luglio 2001*, in *Giur. It.*, 2021, 1815 ss. (specie 1819, nota 21).

⁵ P. Lazzara, *op. cit.*, 65. Secondo l’Autore il dominio collettivo andrebbe dunque riferito «ai diritti di uso civico *in re aliena* e non già alle “terre sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati”». Questa posizione è ribadita in altro scritto, in corso di pubblicazione, dello stesso Autore, dal titolo *La legge 168 del 2017 alla luce della novella del 2020 e della recente giurisprudenza costituzionale*.

⁶ Giova riportare, di nuovo, la formulazione della disposizione: «Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 *resta* quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (corsivo aggiunto).

nuova disciplina comprovano che la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati sia “divenuta” inalienabile in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina» (punto 9.3 del *Considerato in diritto*). Sarebbe stata possibile, altrimenti, una decisione interpretativa di rigetto, ma, come detto, la Corte ritiene che il mero ricorso all’espressione «resta» non possa essere sufficiente per giungere a una soluzione ermeneutica per cui la proprietà privata possa ancora, dopo l’introduzione della legge n. 168 del 2017, liberamente circolare. Insomma, il tenore letterale oppone una “resistenza insuperabile” per l’interpretazione conforme a Costituzione⁷, imponendo il ricorso alla decisione di accoglimento⁸.

3. La scelta della tecnica decisoria e la sua specifica portata, limitata al regime di inalienabilità

Se la soluzione appare condivisibile per ragioni di certezza del diritto, la stessa sembra lasciare impregiudicato il problema della «indivisibilità» del bene, per risolvere il quale sarebbe necessario proporre, eventualmente, altra questione di legittimità costituzionale. Paradossalmente, una decisione interpretativa di rigetto avrebbe reso più agevole escludere direttamente il regime della indivisibilità (riferendolo, semmai, agli usi civici *in re aliena* e non alla proprietà sottostante), “restando” anche sul punto applicabile quanto previsto dalla legge del 1927. Questa connotazione, come quella della «inuscupabilità», dovrà dunque essere, se del caso, autonomamente valutata alla luce delle possibili, specifiche, ragioni di tutela del diritto di uso civico *in re aliena* che possano venire in rilievo, vagliandole l’idoneità a legittimare la compressione del diritto di proprietà.

Evidentemente la Corte non ha ritenuto di poter derogare al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, per colpire anche gli altri “attributi” indicati nella disposizione censurata, nonostante ciò sia possibile non soltanto in caso di norma riproduttiva o meramente attuativa di quella dichiarata incostituzionale, ma anche per l’ipotesi di connessione inscindibile con la stessa. L’esistenza (o meglio la rilevazione da parte della Corte) di tale connessione può infatti giustificare l’impiego dell’istituto della illegittimità consequenziale (art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87⁹), allorché nell’adottare la decisione sulla disposizione specificamente censurata l’incostituzionalità di altra previsione (non impugnata) possa ritenersi «conseguenza certa (sulla base di un nesso di tipo logico-deduttivo tra le norme interessate) o *altamente probabile* (sulla base di un nesso di tipo analogico-

⁷ È questo l’indirizzo ormai seguito dalla Corte costituzionale, dando seguito alla nota e risalente intuizione di V. Crisafulli, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l’interpretazione giudiziaria*, in *Giur. Cost.*, 1956, 948, seconda la quale ove, per il suo tenore letterale, la disposizione opponga una resistenza insuperabile ad essere interpretata in modo costituzionale, la decisione della Corte non potrà che essere di annullamento.

⁸ La Corte esclude così la possibilità di pervenire per via interpretativa anche alla soluzione indicata da P. Lazzara, *op. cit.*, 66, per cui il regime della inalienabilità andrebbe riferito ai soli usi civici *in re aliena* e non alla proprietà sottostante.

⁹ L’art. 27 della legge n. 87 del 1953 prevede quanto segue: «La Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell’impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. Essa dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

induttivo)»¹⁰. Ma, tant'è: «quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse», «le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità»¹¹. Il loro accertamento è compito esclusivo della Corte, «non potendosi fare scaturire come effetto automatico e implicito da una precedente pronuncia di incostituzionalità»¹².

Quanto, invece, alla questione della sorte degli atti di alienazione compiuti prima della pronuncia della Corte – ritenuti possibili in base ad un'interpretazione della disposizione censurata che, anche in ragione dell'impiego in essa del verbo “restare”, poteva lasciar presagire la persistenza del precedente regime giuridico – v'è da ritenere che gli stessi siano perfettamente validi, quale che sia la ricostruzione preferita riguardo agli effetti della legge incostituzionale. Sicuramente, questa affermazione trova pieno riscontro nella dottrina che sostiene la tesi della “non obbligatorietà” della legge incostituzionale prima della relativa dichiarazione della Corte, la cui decisione non farebbe altro che accertarne l'originaria “nullità”¹³. Ma, a ben vedere, l'esito non sarebbe diverso, nella specie, anche aderendo all'orientamento per cui la legge poi dichiarata illegittima è efficace sino alla pronuncia della Corte, benché invalida e dunque “annullabile”¹⁴. Sarebbe quanto meno paradossale, e persino lesivo dell'affidamento maturato dalle parti, “sanzionare” il comportamento e i conseguenti atti compiuti sulla base di una possibile interpretazione del testo idonea ad evitarne un'applicazione contraria a Costituzione, specie in quanto posta in essere da un professionista (notaio) non legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale. D'altra parte, proprio i sostenitori della tesi in parola, ammettono che l'esonero dalla responsabilità, per l'ipotesi di inosservanza della legge reputata incostituzionale, finisca per dipendere dalla condivisione di tale opinione da parte della Corte costituzionale¹⁵. È questo il punto di convergenza tra i due orientamenti, che permette di scindere il piano della responsabilità del professionista nel compimento dell'atto da quello della validità dell'atto compiuto: l'eventuale “obbedienza” al

¹⁰ A. Morelli, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, Soveria Mannelli, 2008, 39, il quale sottolinea le forti oscillazioni della giurisprudenza nell'impiego dell'istituto, citando le non poche pronunce che hanno interessato disposizioni appartenenti allo stesso atto impugnato e in particolare, come sarebbe stato nella specie, riconducibili allo stesso articolo in cui si trova la previsione censurata e dichiarata incostituzionale (i riferimenti sono nella nota 57 di pagina 47).

¹¹ Così Corte cost., sent. n. 436 del 1992.

¹² A. Morelli, *op. cit.*, 48.

¹³ Per questa tesi si vedano: V. Onida, *Illegittimità costituzionale delle leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. Cost.*, 1965, 528; E. Garbagnati, *Efficacia nel tempo delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. IV, Milano, 1977, 415; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, II ed., Bologna, 1988, 270 ss.

¹⁴ Per questa tesi, si vedano già: F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 971; F. Modugno, *Esistenza della legge incostituzionale ed autonomia del potere esecutivo*, in *Giur. Cost.*, 1963, 1728; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1415 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, *L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, V ed., Padova, 1984, 388 ss.

¹⁵ Come scrive F. Modugno, *Esistenza della legge incostituzionale, cit.*, 1728, considerata la struttura accentrata del nostro giudizio di costituzionalità, una legge può dirsi propriamente (certamente) incostituzionale soltanto *ex post*, dopo una pronuncia in tal senso della Corte costituzionale. È in quel momento che l'opinione si trasforma in certezza, per riprendere G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale, cit.*, 277.

precetto normativo poi dichiarato incostituzionale non potrà mai essere causa di responsabilità («l'ordinamento non se la sente di imporre la disobbedienza»¹⁶), così come la “disobbedienza” non sarà sanzionabile ove essa, motivata dal convincimento della contrarietà a Costituzione, trovi poi conferma nella pronuncia della Corte¹⁷; la differenza sta, invece, nella sorte dell'atto, invalido nel primo caso con conseguente suo travolgimento (salvo che si tratti di “rapporto esaurito” o che sia stata dalla Corte operata una modulazione temporale degli effetti dell'incostituzionalità), pienamente valido nel secondo, proprio in quanto conforme a Costituzione¹⁸.

4. La proporzionalità del mezzo rispetto al fine: la finalità di protezione dell'ambiente e del paesaggio non vale, di per sé sola, a giustificare qualsiasi limitazione del diritto di proprietà

L'argomentazione della Corte è, come si diceva, limitata – secondo quanto richiesto dal rimettente – alla «inalienabilità» delle «terre di proprietà dei privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati», ritenuta condizione priva di «alcuna ragionevole connessione logica con la conservazione degli stessi e, per il loro tramite, con la tutela dell'interesse paesistico-ambientale». «Ne discende una irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata, tanto più ingiustificata, in quanto viene introdotta *ex novo* proprio dalla medesima legge, che contestualmente potenzia

¹⁶ G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, cit., 278.

¹⁷ Una lucida sintesi si trova in V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, cit., 390 s.: «si suol dire [...] che i privati che disubbidiscono alle leggi in vigore lo fanno *a proprio rischio e pericolo*. Paradossalmente, tuttavia, essi rischiano anche prestando osservanza alle norme di legge che ne disciplinano i rapporti: rischiano, infatti di vedersi caducati atti e negozi posti in essere in conformità o sulla base di una legge che sia poi dichiarata costituzionalmente illegittima (beninteso, sino a che l'atto sia ancora suscettibile di contestazione in giudizio ed i rapporti con esso costituiti ancora aperti e pendenti, stanti i limiti [...] che incontra la cosiddetta retroattività delle decisioni di accoglimento della Corte). Ma una differenza sussiste tra l'ipotesi di inottemperanza e quella di ottemperanza: giacché, nella prima, ove la questione di costituzionalità sia poi dichiarata non fondata, chi non aveva osservato la legge risponderà delle conseguenze a titolo di colpa; mentre, nella seconda ipotesi, non è configurabile una responsabilità a carico di chi si sia conformato alla legge, pur se questa venga in un momento successivo riconosciuta costituzionalmente illegittima». Per qualche altra considerazione rinvio anche a due miei lavori: *I limiti dell'incidenza della normazione secondaria statale e della legislazione regionale sulla disciplina privatistica del rapporto contrattuale (A proposito della normativa regolamentare sulla garanzia di conformità degli impianti e della legislazione regionale sul certificato energetico)*, Studio n. 710-2008 C, approvato dalla Commissioni Studi Civiltistici il 21 gennaio 2009, in *Studi e materiali*, 2/2009, 516 ss.; *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, fasc. 1/2023, specie 99 s.

¹⁸ Non può rilevare, in senso contrario, il fatto che la Corte abbia ritenuto non praticabile, per la resistenza opposta dal testo normativo, la soluzione interpretativa che già consentisse di qualificare come alienabili le terre di proprietà gravate da usi civici. Ciò che rileva – ai fini della validità dell'atto negoziale posto in essere – è il fatto che proprio quella sia la soluzione conforme a Costituzione, ancorché per giungere ad essa la Corte abbia ritenuto di dover far uso della dichiarazione di incostituzionalità (anche per ragioni di “certezza del diritto” legate alla sua efficacia *erga omnes*). Questa considerazione ci potrebbe, al più, portare ad affermare che il professionista non ha propriamente operato un'interpretazione conforme a Costituzione della legge, ma ha “disobbedito” al precetto legislativo sulla base del convincimento che lo stesso fosse incostituzionale; ciò che conta, però – va ribadito –, è che quella sua opinione si sia trasformata in certezza, per effetto dell'intervento della Corte costituzionale, con le conseguenze descritte nel testo sul piano della irresponsabilità per la predetta “inosservanza” e della validità dell'atto compiuto.

gli strumenti conformativi della proprietà privata» (punto 10.3 del *Considerato in diritto*).

Si apre qui un ulteriore possibile spunto di riflessione, che è la premessa della considerazione sopra riportata. Non si mette in dubbio che «l'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso generazioni future», evochi «una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale». Tanto più a seguito delle integrazioni operate con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che considerano espressamente quale compito della Repubblica la tutela l'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.), ergendo peraltro le connesse esigenze a limite per la libertà di iniziativa economica privata e a motivo di possibile indirizzo o coordinamento legislativo nella disciplina della relativa attività (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.).

Se però, persino a prescindere dalle recenti revisioni, che non hanno d'altra parte direttamente interessato il diritto di proprietà, l'esigenza di assicurare la funzione sociale di tale ultimo bene può legittimare il legislatore a porvi limiti in vista della preservazione dell'ambiente e del paesaggio, ciò non vuol dire che la presenza di questa finalità valga, per sé sola, a rendere qualsiasi disciplina compatibile con l'art. 42, secondo comma, della Cost. Occorre sempre verificare, infatti, che la stessa non risulti «affetta da illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato» (punto 10.1 del *Considerato in diritto*).

5. Oltre la sent. n. 119 del 2023: per un recupero delle istanze legate allo sviluppo economico, nella prospettiva di un "vero" bilanciamento tra interessi di rango costituzionale

È un'affermazione condivisibile che potrebbe condurre a scalfire, più in generale, la fin qui granitica recente giurisprudenza sugli usi civici¹⁹, che sembra aver relegato nell'ombra quelle istanze legate allo sviluppo economico che un tempo, nella sua stessa giurisprudenza, erano comunque riconosciute specie per il soddisfacimento dei bisogni di urbanizzazione o di industrializzazione²⁰.

Il "bilanciamento" presuppone che un valore possa prevalere su un altro, ma non oltre il punto che ne determini il completo sacrificio²¹. Nessun valore – nessun diritto – può essere "tiranno", come la Corte ha scritto nella sent. n. 85 del 2013, essendo da rifiutare la logica "esclusiva" del "tutto-o-niente"²², la prospettiva dell'"assoluto". Ed è significativo che la possibilità di tirannia di un diritto sia stata esclusa proprio in una decisione che coinvolgeva i valori dell'ambiente e della salute in potenziale contrasto con il diritto all'esercizio di un'attività di impresa cui era connesso

¹⁹ Ne ho dato conto in precedente lavoro, riferendomi in particolare alle sent. n. 113 del 2018, ma anche alle pronunce nn. 210 del 2014, 103 del 2017, 178 del 2018, 71 del 2020, 228 del 2021: cfr. M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare*, cit., 82 ss.

²⁰ Si fa riferimento, in particolare, alle sentt. nn. 133 del 1993 e 46 del 1995.

²¹ R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 81; F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 101.

²² D'obbligo il riferimento a R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1978), Bologna, 1982, 93 ss.

il diritto al lavoro dei dipendenti (vicenda nota come “caso ILVA”): in caso di conflitto, nessun diritto fondamentale può vantare una «prevalenza assoluta» sugli altri, né essere totalmente sacrificato; i diritti tutelati dalla Carta repubblicana si trovano in rapporto di «integrazione reciproca»; la «illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette», equivarrebbe a negazione del pluralismo su cui si basa la Costituzione²³.

Proprio utilizzando le argomentazioni della sent. n. 85 del 2013, il Consiglio di Stato ha di recente ritenuto che lo sviluppo economico rappresenti un interesse meritevole di protezione che deve porsi in termini di integrazione con la tutela dell’ambiente²⁴. Nel caso di specie, si trattava di opere per la realizzazione di impianti sciistici la cui esecuzione avrebbe potuto determinare l’uccisione di molti esemplari di una specie tutelata (la *Vipera ursinii*), scongiurata o meglio contenuta grazie alla prevista presenza di specialisti chiamati a catturare e ricollocare l’animale durante lo svolgimento dei lavori. Il Consiglio di Stato ha ritenuto idonee le precauzioni prima indicate, rilevando che il caso in esame presenta «lo stesso apparente contrasto» riscontrato dalla Corte costituzionale nel caso ILVA «tra le esigenze di sviluppo economico di una comunità e il rischio di compromettere l’ambiente che va ridotto al minimo, ma che non può diventare un ostacolo insormontabile salvo che l’intervento da autorizzare presenti delle caratteristiche assolutamente incompatibili con la tutela ambientale».

Insomma, la centralità della tutela dell’ambiente non comporta una sua sorta di prevalenza *a priori* su qualsiasi altro interesse costituzionalmente rilevante. Né la recente e richiamata revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. sposta, al riguardo, i termini del problema, come è stato di recente opportunamente sottolineato²⁵. Non può che restare ferma l’impostazione che la Corte ha dato nella sent. n. 85 del 2013²⁶: «i valori della salute e dell’ambiente debbono avere una “prioritaria considerazione” nella valutazione degli interventi del legislatore e dell’amministrazione, ma la “priorità” nella considerazione non può essere equiparata ad una “primazia”, nel senso di una prevalenza gerarchica»²⁷.

²³ Quanto si legge nella sent. n. 85 del 2013 non è altro che lo sviluppo dell’antica idea per cui il «concetto di limite è insito nel concetto di diritto», già fatta propria dalla Corte nella sua prima decisione, con l’affermazione per cui «nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile» (sent. n. 1 del 1956).

²⁴ Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 2023, n. 2279.

²⁵ S. Grassi, *La cultura dell’ambiente nell’evoluzione costituzionale*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, fasc. 3/2023, 231.

²⁶ Che, come ricorda ancora S. Grassi, *loc. ult. cit.*, è stata confermata anche nella successiva sent. n. 58 del 2018, ancorché in forma di accoglimento della specifica questione in ragione della diversa struttura della scelta legislativa scrutinata.

²⁷ S. Grassi, *loc. ult. cit.* Aggiunge l’autorevole giurista, riferendosi ai “nuovi” limiti inseriti nell’art. 41 Cost: «l’inserimento esplicito di nuovi limiti implicherà esclusivamente la necessità – già affermata ampiamente dalla giurisprudenza costituzionale – di definire il punto di equilibrio, dinamico e non prefissato in anticipo, che il legislatore, nella statuizione delle norme, e il giudice delle leggi, in sede di controllo, debbono effettuare per garantire che di ciascuno dei valori costituzionali in giuoco non sia sacrificato il “nucleo essenziale”. Si tratta di

6. La possibilità di valorizzare la logica del bilanciamento per modulare gli effetti delle pronunce di incostituzionalità su leggi regionali in materia di usi civici e la questione dell'“esaurimento” del rapporto

Senza disconoscere il particolare peso che il valore dell'ambiente ha nella logica del bilanciamento, la sent. n. 119 del 2023 potrebbe essere il preludio ad un cambio di passo della giurisprudenza, attribuendo effettivamente all'interesse generale della collettività alla conservazione degli usi civici prioritaria considerazione «*nella misura in cui essa contribuisca alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio*» (come scritto già nelle citate sentt. nn. 133 del 1993 e 46 del 1995) e sancendo che le specifiche limitazioni legislative alla circolazione immobiliare siano strettamente proporzionate all'obiettivo (come si ricava dalla sentenza in commento). Senza escludere, tra l'altro, sempre in una logica di bilanciamento, la modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità, ove il pieno spiegamento degli effetti retroattivi possa generare una situazione di maggiore incostituzionalità rispetto a quella che si intende rimuovere, oppure il riconoscimento dell'esaurimento del rapporto, ove lo stesso si sia consolidato all'esito di provvedimento amministrativo non tempestivamente impugnato fondato su previsione legislativa poi dichiarata incostituzionale.

Il problema si pone, in particolare, ove la dichiarazione di incostituzionalità riguardi leggi regionali “permissive”, da anni vigenti e capaci di determinare un consolidato affidamento nei consociati²⁸, come accaduto a fronte di previsioni normative non tempestivamente impuginate (in via principale) e venute “tardivamente” all'attenzione della Corte (in via incidentale)²⁹. Se la via della modulazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità non è stata ancora praticata in tale ambito³⁰, qualche indicazione sulla possibilità di considerare esaurito il rapporto alle condizioni prima indicate potrebbe trarsi dalla pronuncia di inammissibilità n. 249 del 2021, laddove la Corte non è entrata nel merito in quanto il giudice *a quo* non ha adeguatamente motivato sulle ragioni giuridiche in base alle quali l'accertamento

applicare, nell'interpretazione, criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, con un rigore che sicuramente la revisione costituzionale impone di rafforzare».

²⁸ Si fa specifico riferimento all'affidamento maturato in virtù di trasferimenti compiuti a titolo oneroso su beni gravati da uso civico che, ragionevolmente e in buona fede, si presumeva essere stati ormai “sclassificati” sulla base di specifiche previsioni della legislazione regionale attuate con conseguenti provvedimenti amministrativi.

²⁹ Giova al riguardo ribadire che l'“obbedienza” al precetto normativo poi dichiarato incostituzionale non può essere certo causa di responsabilità del professionista, essendo invece, per il caso di “disobbedienza”, l'esonero dalla stessa condizionato dalla “condivisione” della Corte (perché prima dell'eventuale pronuncia che la accerti, l'incostituzionalità non è una certezza, ma solo un'opinione). Si veda al riguardo quanto già si è scritto nel par. 3 di questo studio, nonché il lavoro di Giovanni Casu dedicato alla *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico* (Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 777 approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 21 maggio 1994), ove si legge che il notaio «può sicuramente impostare i propri atti facendo stretta osservanza anche delle leggi regionali», non dovendo preoccuparsi di approfondire gli eventuali dubbi circa l'incostituzionalità delle stesse, finché questa non sia dichiarata dalla Corte costituzionale (p. 27 del citato Studio).

³⁰ Considerazioni al riguardo in M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare*, cit., 82 ss., e ora in M. Imbrenda, *Gli effetti delle pronunce di incostituzionalità sui contratti di trasferimento di immobili con vincolo di uso civico*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 25-2023/C, approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 17 maggio 2023.

commissariale possa formarsi, all'esito dell'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, pur in presenza di un provvedimento amministrativo non tempestivamente impugnato. Si potrebbe ritenere, dunque, che il provvedimento di liquidazione degli usi civici, assunto nella specie con determina comunale³¹, possa considerarsi definitivo proprio per mancata impugnazione nei termini di legge³², valorizzando anche, ai fini dell'esaurimento del rapporto, l'avvenuto compimento di atto notarile di trasferimento e/o di disposizione di terre civiche, riconoscendo ad esso «forza cogente» in quanto esercizio di un «giudizio preventivo» e «protesi della certezza del diritto»³³.

7. *Un auspicio finale*

Ciò non toglie che, di là dal possibile cambiamento di indirizzo giurisprudenziale, forse in parte “aperto” dalle recenti pronunce sopra considerate, sia necessario e persino indifferibile un più ampio intervento legislativo che, preservando le esigenze ambientali e paesaggistiche, non releghi nell'ombra le istanze legate allo sviluppo economico, un tempo riconosciute per il soddisfacimento dei bisogni di urbanizzazione o di industrializzazione. L'auspicio, già espresso in precedente lavoro³⁴, è che si realizzi un “vero” bilanciamento tra la tutela dell'ambiente, gli interessi locali allo sfruttamento del territorio e le facoltà dominicali, senza escludere l'ipotesi di “sanare” situazioni precedenti o almeno di permettere di valutare se sia effettivamente riscontrabile, nel concreto, quella lesione dell'interesse pubblico che le norme statali intendono tutelare. Quest'ultimo potrebbe aver perso di rilevanza in termini di asservimento della comunità di riferimento o a favore di interessi privati per effetto dei cambiamenti intervenuti, tenendo pure conto dell'impegno di risorse economiche verificatosi in occasione di trasferimenti a titolo oneroso³⁵. L'obiettivo dovrebbe essere quello di fare chiarezza – anche attraverso l'istituzione di un registro pubblico nazionale degli usi civici, della cui esistenza si dovrebbe trovare menzione nei certificati di destinazione urbanistica rilasciati dai Comuni – e quindi pure di garantire

³¹ Nella questione oggetto della pronuncia n. 249 del 2021, il riferimento normativo è l'art. 4 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6.

³² Cfr., al riguardo, F. Gerbo, *op. cit.*, 1826, che ritiene non possano considerarsi colpiti dalla sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale i rapporti sostanziali «riconducibili ai contratti che abbiano regolato *in via definitiva* (...) rapporti tra PA e privati o tra privati», ormai «consolidati sulla base della pregressa applicazione della norma».

³³ Così M. Imbrenda, *cit.*, 22 s., che nel considerare l'«atto notarile come limite alla retroattività» insiste sulla «funzione certificativa pubblica e di jus dicere cui il notaio è preposto», richiamando non solo contributi relativamente recenti (in particolare, P. Carusi, *Il negozio giuridico notarile*, I, IV ed., Milano, 1988, 41, e C. Licini, *Ruolo del Notariato: quali lezioni dal recente parere della Procura Nazionale Antimafia*, in *Federnotizie*, 9 gennaio 2020, 7), ma anche la nota riflessione di F. Carnelutti, *La figura giuridica del Notaio*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1950, 921, che considera l'opera notarile rilevante proprio sul piano giudiziale in funzione «anti processuale».

³⁴ Riprendo qui considerazioni già proposte in M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare*, *cit.*, 101, ove peraltro si indicava l'importanza della questione sollevata con la pronuncia ora in commento proprio in una prospettiva di graduale ripensamento dell'orientamento giurisprudenziale ad oggi prevalente.

³⁵ Si vedano le riflessioni di M. Nunziata, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 37 ss., e di G. Mari, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 2019, 489 ss.

quell'esigenza di certezza del diritto che non sembra proprio connotare il regime della circolazione dei beni gravati da usi civici.