



2024 FASCICOLO III

Camilla Buzzacchi

**Sostenibilità ambientale e domini collettivi:
una manifestazione virtuosa di sussidiarietà**

10 ottobre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Camilla Buzzacchi
Sostenibilità ambientale e domini collettivi:
una manifestazione virtuosa di sussidiarietà*

Sommario: 1. Il quadro di comprensione dei domini collettivi: dalla liquidazione alla valorizzazione in chiave ambientale. – 2. I principi degli artt. 2, 9, 42, comma 1, e 43 della Costituzione a fondamento della legge n. 168 del 2017 – 3. Paesaggio, ambiente e il regime di proprietà nella giurisprudenza costituzionale antecedente alla legge del 2017. – 4. Le posizioni del giudice costituzionale all'indomani della legge del 2017. – 5. La [sentenza n. 152/2024](#). – 6. Sussidiarietà, uso collettivo dei domini e tutela dell'ambiente.

Abstract: “Civic use”, more recently referred to as “domains” or “collective property”, has ancient roots in the country's economic and social context: several times the Constitutional Court has had occasion to rule on this phenomenon, in relation to regional laws. Thanks to Act 168 of 2017 and the case law of the Constitutional Court, we have moved away from viewing collective properties as an experience to overcome, and have begun to look at it from a different angle: even the recent judgement 152/2014 confirms the close link between collective domains and the environmental objectives that the Republic will have to meet, particularly following the revision of Article 9 of the Constitution in 2022. The perspective is then enriched by the paradigm of subsidiarity, which finds its authentic manifestation in the collective domains.

1. *Il quadro di comprensione dei domini collettivi: dalla liquidazione alla valorizzazione in chiave ambientale*

L'istituto della proprietà collettiva¹ caratterizza in misura circoscritta, ma in forma peculiare, lo scenario economico e giuridico della Repubblica: la [sentenza n. 152 del 2024](#) della Corte

*  contributo sottoposto a referaggio.

Camilla Buzzacchi è Professoressa ordinaria di diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Milano – Bicocca.

¹ Uno studioso della portata di Paolo Grossi non può non essere il primo riferimento di letteratura da richiamare: v. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977; ID., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. XIX/1990; ID., “Usi civici”: una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008.

Ma la plurivocità del termine di “usi civici” – come evidenziato da E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *le Regioni*, 5/6, 2018 – è tale per cui la dottrina da richiamare è assai ampia, e a cavallo tra il diritto civile e quello pubblico/amministrativo. Si rinvia a V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica*, Padova, 1993; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e*



costituzionale aggiunge un tassello significativo ad un indirizzo giurisprudenziale, che si è sviluppato nel tempo e offre dunque l'occasione per rivolgere l'attenzione alla tematica, tanto più se si considera che il legislatore ha da alcuni anni disciplinato la materia secondo un'impostazione innovativa.

Il giudice costituzionale ha infatti avuto ripetuta occasione, nel tempo, di sindacare normative regionali che avevano intrapreso la regolamentazione di alcuni aspetti di questo fenomeno: da ultimo la [sentenza n. 152/2024](#) fornisce indicazioni di inquadramento di quelli che erano denominati gli "usi civici" e che ora vengono inquadrati con una terminologia rivisitata, che esalta il riferimento ad una certa collettività. La formula delle "proprietà collettive" è l'esito di una pregressa giurisprudenza, che nell'arco di circa tre decenni ha riunito i tasselli della regolamentazione dei "domini collettivi". La lettura offerta dal giudice delle leggi scaturisce da alcuni beni e principi di natura costituzionale, e permette di qualificare appropriatamente i "domini collettivi", non più oggetto di una ambigua e incerta collocazione, e non più soggetti ad un regime proprietario indistinto, bensì connotati da un'identità propria e originale, anche per effetto della l. n. 168 del 2017 recante *Norme in materia di domini collettivi*. La normativa è stata rivisitata da pochi anni: nel 2017 la legge n. 168 ha segnato una discontinuità, perché ha introdotto prospettive di carattere innovativo² dopo che la legge n. 1766 del 1927 ed il regolamento n. 332 del 1928, attuativo della prima, avevano per nove decenni disciplinato questa realtà. Vicende storiche del secolo ancora precedente avevano fatto maturare "un sentimento di generale diffidenza nei confronti di una modalità di esercizio in forma condivisa del diritto di proprietà, comune alla dottrina e alla giurisprudenza maggioritarie dell'epoca"³, cosicché la normativa dello scorso secolo era volta ad impostare il

terre di uso civico, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967; L. COSTATO, *Problemi attuali delle normative sugli usi civici nella gestione e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2005; L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 2000; A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1999; ID., *Sugli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2015; M. V. LUMETTI, *Gli usi civici e la tutela ambientale*, in E. Picozza, P. Dell'Anno (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015; F. MARINELLI, *settant'anni della legge 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, II, 1997; ID., *Gli usi civici*, cit.; ID., voce *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992; L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 1, 2015; ID., *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizioni degli interessi*, in *Giur. cost.*, 3, 2017; A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale degli usi civici*, in A. Barbera (a cura di), *Studi in memoria di Fulvio Fenucci*, Catanzaro, 2010; M. VACCARELLA, *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, Bologna, 2008.

² A commento della disciplina si richiamano, tra i primi, M. COSULICH: *La legge 20 novembre 2017, n. 168: "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di diritto agrario*, 4, 2017; G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), in [Il diritto dell'economia](#), 1, 2019; M. VACCARELLA, *Considerazioni sulla legge n. 168/2017 di tutela e valorizzazione dei domini collettivi*, in [GiustAmm](#), 4, 2018.

³ N. COLLEO, *La dimensione paesaggistico-ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo*, in [federalismi.it](#), 2, 2020, p. 51. L'A. fornisce una ricostruzione del quadro storico e sociale che spiega l'affermazione di questo istituto.



regime degli “usi civici” in maniera tale da garantire una particolare forma di esercizio congiunto del diritto di proprietà risalente all’epoca feudale: l’orizzonte era comunque quello della liquidazione – e dunque l’estinzione di tale fenomeno⁴ del nostro contesto agrario – e in questa direzione si è andati finché non è maturata diversa sensibilità. E difatti il passaggio della normativa dello scorso decennio va in ben altra direzione.

Prima di soffermarsi su questa disciplina, occorre in più evidenziare il cambio di prospettiva che ha riguardato la categoria del paesaggio, che ha funzionato da riferimento valoriale, idoneo a mutare l’approccio nei confronti degli usi civici. La nozione di “paesaggio” dell’art. 9 Cost., che notoriamente ha contribuito a dare implicito accoglimento alla più ampia categoria dell’“ambiente”⁵, è diventata la chiave di volta per ricollocare i domini collettivi, rifondando questo istituto alla luce di una visione più allineata all’evoluzione sociale, economica e culturale della comunità nazionale. Il d.lgs. n. 42 del 2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ha a sua volta arricchito la concezione del paesaggio, collegandolo al contesto antropologico – e alle relative modalità di utilizzo – a cui è legato, e dunque superando una visione esclusivamente estetica del contesto naturale. Rispetto a tale approccio culturale è stato osservato che “l’istituto dell’uso civico è stato definitivamente consacrato quale strumento d’elezione per la tutela dell’ambiente e del paesaggio, smarrendo così la funzione originaria che l’ordinamento gli aveva riconosciuto. La massima adeguatezza di questa figura giuridica nel rispondere alle esigenze di protezione dei valori ambientali e paesaggistici del territorio è stata colta dal legislatore nella sua capacità di garantire una tutela dinamica, e non meramente conservativa, dello stesso”⁶. La proprietà collettiva è apparsa dunque in guisa di regime di utilizzo della terra che non intende porsi semplicemente in funzione di un’economia agricola: mirando piuttosto a valere come istituto idoneo ad offrire tutela al paesaggio e all’ambiente, in sintonia con l’impostazione di derivazione internazionale. Gli usi civici – ora

⁴ Osserva ancora N. COLLEO, *La dimensione paesaggistico-ambientale*, cit., p. 53 che con la disciplina del Novecento l’obiettivo era “di eliminare dall’ordinamento le situazioni di godimento e di utilizzazione promiscua delle terre, in modo tale da favorirne un più fruttuoso utilizzo da parte dei soggetti proprietari”. Circa l’applicazione di tale indirizzo, l’A. aggiunge che “le procedure di accertamento e di conseguente liquidazione degli usi civici hanno proceduto, fin da subito, a rilento, anche a causa di una tendenziale inerzia dei Commissari, prima, e delle Regioni (alle quali le funzioni amministrative in materia sono state attribuite nel corso degli anni ‘70 del secolo scorso), poi. Il fatto che un’enorme parte dei terreni soggetti all’uso civico avrebbe continuato per decenni a rimanere estranea a qualsiasi tipo di accertamento ha, infatti, rivelato un’evidente inadeguatezza degli strumenti utilizzati dall’ordinamento per la gestione della materia”.

⁵ Il rinvio più illustre è a A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969.

Per la trattazione più recente della materia ambientale cfr. S. Nespor, L. Ramacci (a cura di), *Codice dell’ambiente. Profili generali e penali*, Milano, 2022, ed in particolare per gli aspetti di diritto costituzionale G. COCCO, *Ordinamento costituzionale*; F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all’ambiente: conflitto o composizione*, in [Rivista AIC](#), 3, 2023

⁶ In questi termini N. COLLEO, *La dimensione paesaggistico-ambientale*, cit., p. 57.



promossi al rango di “domini collettivi” – non si ritrovano più relegati ad una dimensione di sapore arcaico, totalmente piegata ad un contesto di sussistenza agricola, ma appaiono valorizzati dentro una cornice più articolata, nutrita da finalità economiche, sociali e anche di scienza ambientale⁷.

2. I principi degli artt. 2, 9, 42, comma 1, e 43 della Costituzione a fondamento della legge n. 168 del 2017

La l. n. 168/2017 ha dunque rappresentato una svolta.

Come è stato osservato in merito ai suoi contenuti “la legge disciplina lo *status* della persona giuridica privata, denominata ‘dominio collettivo’ o come diversamente secondo le varie tradizioni locali. Rientra, pertanto, nella materia dell’ordinamento civile, che, ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost., è esclusivamente di competenza statale”. Essa “non è, quindi, una legge di principi o legge cornice ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost., ma è la fonte esclusiva di regolamentazione della materia, con la conseguenza dell’abrogazione della relativa legislazione regionale” fatte salve potestà delle autonomie speciali. E ancora si è osservato che “questa conclusione non è contraddetta dal fatto che i domini collettivi sono titolari e gestori dei beni collettivi aventi ‘perpetua destinazione agro-silvo-pastorale’ (art. 3, III comma)” posto che “la competenza regionale in materia di agricoltura non viene minimamente condizionata dalla legge, essendo del tutto pacifico che l’esercizio delle attività agro-silvo-pastorali dovrà avvenire nel rispetto delle leggi di settore sia nazionali, che regionali”. La considerazione cruciale e centrale anche per quanto emergerà dalla sentenza della Corte costituzionale del 2024 è che “ciò che è da escludersi è la competenza regionale in materia di ordinamento dei domini collettivi”⁸.

Significativi sono i riferimenti costituzionali della novella normativa, benché essa si presenti assai essenziale: i principi a cui viene ancorata sono gli articoli 2, 9, 42, comma 2, e 43 Cost., e un rapido ragionamento di collegamento di tali disposizioni aiuta a tratteggiare la nuova fisionomia dell’istituto in questione.

L’art. 2 Cost. rimanda alle libertà individuali e alle formazioni sociali, categorie che connotano le proprietà collettive: in quanto “proprietà” esse ricadono nell’universo dei diritti, ma sono collegate a forme associative che rimandano a interessi di natura collettiva e comunitaria. Come è stato affermato, in ragione di ciò i domini collettivi sono enti ove si svolge la personalità dell’uomo e dunque “presidi dei diritti inviolabili della persona umana, prima e

⁷ Si rinvia alle riflessioni di D. GRANARA: *Il paesaggio nella giurisprudenza costituzionale: esperienze comparatistiche anche alla luce della normativa dell’Unione Europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 56, 2017.

⁸ G. PAGLIARI, “*Prime note*”, cit., p. 12 ss.



più ancora che enti deputati alla gestione dei beni collettivi”⁹. La norma va compresa in una prospettiva di solidarietà politica, economica e sociale, e ciò induce a proiettare questo istituto nella logica di rapporti solidali all’interno delle comunità proprietarie e anche verso la collettività più ampia ed esterna.

Il collegamento all’art. 9 Cost. meriterebbe più approfondita analisi, in ragione della revisione costituzionale del 2022¹⁰: in questa sede ci si limita a considerare che, oltre a quanto si è appena osservato circa l’interpretazione data nel tempo alla categoria del “paesaggio”, la modifica dell’art. 9 Cost. con l’esplicito recepimento del bene “ambiente” fa sì che ormai inequivocabilmente i domini collettivi vengano associati a finalità di protezione del contesto naturale, in cui la società umana vive e opera con interventi che non possono più ignorare le esigenze di preservazione del patrimonio ambientale. Ma sul punto ci si riserva alcune ulteriori riflessioni in conclusione.

Quanto al regime proprietario, quello indicato dalla legge del 2017 è di natura privata: si risolve così l’ambiguità delle varie formule per effetto delle quali gli aggettivi “civici” e “collettivi” conducevano a ritenere la sussistenza di proprietà pubbliche, e in particolare di spettanza dei Comuni. Il richiamo al comma 2 dell’art. 42 Cost. chiude una volta per sempre la strada a tale indirizzo interpretativo: si è in presenza di proprietà private, rispetto alle quali allo Stato compete determinare “i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”.

Al tempo stesso la materia è riferita anche all’art. 43 Cost. e dunque a quel complesso insieme di interessi che ruotano intorno ad attività economiche che, svolte da comunità di lavoratori, realizzano beni generali.

⁹ Ancora G. PAGLIARI, “Prime note”, cit., p. 14.

L’A. aggiunge che “il richiamo dell’art. 2 Cost. appare quello più importante perché sancisce la qualificazione dei domini collettivi come ‘formazioni sociali’. Il che assume un assoluto rilievo sia sotto il profilo del collegamento dei domini stessi con i diritti inviolabili dell’uomo, sia sotto l’aspetto del vincolo, che viene a gravare sugli stessi domini collettivi, di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Vincolo che realizza la fondamentale funzionalizzazione dei domini collettivi: enti solidaristici per definizione”.

¹⁰ Sulle novità della revisione sia consentito il richiamo di C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in [Rivista AIC](#), 4, 2023, dove sono riportati i più ampi riferimenti di dottrina. Tra questi M. BENVENUTI, *La revisione dell’articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in [Rivista AIC](#), 2, 2023; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in [federalismi.it](#), 6 aprile 2022; L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?* in [federalismi.it](#), 4, 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 3, 2021; ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022; E. DI SALVATORE, *Brevi riflessioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 1, 2022; F. G. MENGA, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell’articolo 9 della Costituzione italiana*, in [Biolaw Journal](#), 2, 2022.



Alla luce di questo pur sommario inquadramento, effettuato a partire dalle direttive costituzionali, è ora possibile meglio apprezzare le indicazioni della disciplina del 2017.

I domini collettivi, qualunque denominazione per essi si utilizzi, risultano secondo la prima disposizione “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” a cui viene riconosciuta capacità di autonormazione “sia per l’amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l’amministrazione vincolata e discrezionale”. Viene ad essi altresì riconosciuta “capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale”. In più elemento qualificante viene ravvisato nell’“esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva”: di queste collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, i relativi enti esponenziali hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

La seconda disposizione individua varie funzionalità dei domini collettivi: dichiara che contribuiscono a “la vita e lo sviluppo delle collettività locali”; a “la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale”; che si presentano come “componente stabile del sistema ambientale”; che giocano il ruolo di “basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale”; che costituiscono “strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale”; e per concludere sono “fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto”.

La fisionomia di nuova concezione dei domini collettivi è dunque il portato della circostanza che “essi sono, insieme, formazioni sociali espressione della storia delle proprietà collettive e, in ragione della loro attività istituzionale (costituente condizione necessaria e sufficiente della loro esistenza), deputati alla gestione di patrimoni agro-silvo-pastorali, con ciò risultando *naturaliter* tutori della natura, del paesaggio e dell’ambiente”¹¹. Del resto il comma 2 dell’art. 1 della l. n. 168/2017 definisce i domini collettivi come ‘enti esponenziali della collettività titolari di uso civico e della proprietà collettiva’, e proprio tale impostazione – chiaramente proiettata nella dimensione della sussidiarietà – è quella che risulta valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale. Come si evidenzia nei passaggi che seguono, i domini collettivi sembrano rispondere coerentemente alla logica dell’art. 118 Cost., posto che sono ormai

¹¹ G. PAGLIARI, “Prime note”, cit., p. 16. L’A. richiama M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, vol. I, p. 105 laddove sostiene che gli enti esponenziali non costituiscono un genere a sé: “possono essere tipici o atipici, si può dire, cioè, che qualunque ente di tipo associativo noto in diritto positivo statale si presta a diventare esponenziale di ordinamento giuridico. Si rilevi ancora che la tecnica dell’entificazione può essere applicata ad un gruppo non costituente ordinamento giuridico; in certi momenti storici e per particolari settori gli enti esponenziali di gruppi non ordinamentali hanno avuto o hanno un peso notevolissimo nella vita pubblica”.



configurati come manifestazioni di esercizio collettivo di libertà e si delineano, al tempo stesso, come entità dedicate al perseguimento di interessi non esclusivamente privati, ma piuttosto di natura generale.

3. Paesaggio, ambiente e il regime di proprietà nella giurisprudenza costituzionale antecedente alla legge del 2017

Una molteplicità di decisioni della Corte costituzionale attesta questo percorso evolutivo. Le decisioni sono state in parte adottate in vigenza del precedente quadro normativo, risalente al Regno: ma in misura significativa sono intervenute a seguito della novella legislativa del 2017. Sono però tutte accomunate dal nesso tra domini collettivi e paesaggio alla luce della lettura più innovativa dell'art. 9 Cost., che amplia le prospettive del paesaggio nell'orizzonte della tutela ambientale.

Le pronunce più risalenti sono la [sent. n. 133 del 1993](#), che ha riconosciuto “l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”¹²; e la successiva [sent. n. 46 del 1995](#), che ha denunciato “la visione frammentaria della tutela del paesaggio propria della legge del 1939, in prevalenza diretta alla tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate” richiamando la normativa del 1985, apprezzata per avere introdotto “una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità” ([sent. n. 151 del 1986](#)), sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale (cfr. [sentt. nn. 359 del 1985](#), [67 del 1992](#), [269 del 1993](#)). Questa seconda decisione riprende consolidata giurisprudenza e ha riaffermato la “sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente”, che si riflette in “uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di ‘una integrazione tra uomo e ambiente naturale’”¹³.

Entrambe le decisioni hanno espresso l'aspettativa di un “riordino generale della materia degli usi civici”: tale riordino è arrivato molto tardivamente, prevalentemente a seguito di vari passaggi di riforma all'interno dell'ordinamento, che hanno riguardato il sistema delle competenze. Il cammino di riconfigurazione dello *status* e della funzione dei domini collettivi è infatti avvenuto in parallelo al trasferimento delle attribuzioni amministrative a beneficio degli enti territoriali: soprattutto le Regioni si sono trovate titolari di nuove potestà – e segnatamente la materia dell'agricoltura – idonee a legittimare la loro legislazione. Ne è seguito un rilevante interventismo di queste ultime, che ha dato luogo ad ulteriore intenso contenzioso con lo Stato.

¹² [Corte cost. n. 133/1993](#), punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹³ [Corte cost. sent. n. 46/1995](#), punto 3.2 del *Considerato in diritto*.



Con la [sent. n. 210 del 2014](#) la Corte ha ricostruito l'evoluzione degli usi civici: "in origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese. Peraltro, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali. Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*) (...) e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004. Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente"¹⁴.

Nella successiva [sent. n. 103 del 2017](#) si è argomentato sulla "polisemia" del sintagma "usi civici": esso "è utilizzato in modo polisenso, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, etc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza. Nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (...) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi. Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare"¹⁵.

¹⁴ [Corte cost. sent. n. 210/2014](#), punti 7.1 e 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ [Corte cost. sent. n. 103/2017](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici*, cit., p. 6 osserva che "nel variegato insieme di istituti che tradizionalmente si comprendono con il sintagma 'usi civici' – accomunati dal diritto dei membri di una comunità di trarre dalle terre, dai boschi, dai pascoli e dalle acque, risorse essenziali o utilità, secondo regole e consuetudini molto risalenti nel tempo – queste rappresentano una forma di proprietà collettiva 'chiusa' nella quale cioè il diritto di uso civico è esercitabile solo da un determinato numero di utenti individuati sulla base di criteri stabiliti dallo Statuto dell'ente. Da questa ipotesi si distinguono le forme di godimento "aperte" delle c.d. terre civiche, ossia esercitabili da tutti i residenti in una determinata area, in genere -ma non sempre- corrispondente alla circoscrizione comunale. Gli usi civici in senso stretto, infine, costituiscono diritti di uso



Le decisioni richiamate avevano dunque già operato un significativo cambio di prospettiva nei riguardi delle proprietà collettive. Ma ulteriori sviluppi ha determinato la giurisprudenza successiva.

4. Le posizioni del giudice costituzionale all'indomani della legge del 2017

Un passaggio decisivo è rappresentato dalla [sent. n. 113 del 2018](#), che è intervenuta dopo l'adozione della nuova disciplina del 2017: tale pronuncia ha il pregio di avere saldamente collocato la materia degli usi civici nell'ambito di competenza dello Stato dedicato all'ordinamento civile¹⁶. E tuttavia il giudice ha argomentato in maniera più ampia: "questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale (...). Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio"¹⁷.

La successiva [sent. n. 178](#) dello stesso anno ha completato il quadro delineato dalla decisione precedente, sottolineando come la legge n. 168 del 2017 non abbia mutato il regime giuridico dei beni collettivi: rimangono dunque i caratteri dell'inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità nonché la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale delle proprietà collettive. Tuttavia, il vincolo paesaggistico ex lege sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, ha permesso di conservare "l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio"¹⁸.

esercitabili su terreni altrui e sono state oggetto di liquidazione con conseguente assegnazione delle aree ai Comuni, come terre civiche (art. 5 l. n. 1766/1927)".

¹⁶ Si rinvia ai commenti di L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, e F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?* in *Giur. cost.*, 3, 2018.

¹⁷ [Corte cost. sent. n. 113/2018](#), punto 6 del *Considerato in diritto*.

E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici*, cit., p. 15 osserva che "nella ricostruzione della [sentenza n. 113 del 2018](#), infatti, l'assegnazione a categoria non solo non è più 'funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati', ma non è nemmeno coerente col vincolo paesistico-ambientale. Tale lettura suggella il compiuto transito del regime degli usi civici e delle terre collettive nella disciplina del paesaggio – in funzione anzitutto conservativa – e afferma al contempo la prevalenza del valore paesaggistico tra gli altri valori e interessi che questi istituti incorporano".

¹⁸ [Corte cost. sent. n. 178/2018](#), punto 5 del *Considerato in diritto*.



In seguito la [sent. n. 228 del 2021](#) si è distinta per aver operato un opportuno chiarimento rispetto ai soggetti dei domini collettivi¹⁹. Essa ha anzitutto rievocato la posizione di “disfavore con cui il legislatore dell’epoca valutava l’uso promiscuo delle risorse fondiari”, in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo. Ma oltre a questo, la pronuncia si apprezza perché tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l’egida della proprietà pubblica. Vi si argomenta che “occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività. Già prima dell’entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (uti singuli e uti cives) (...). La legge n. 168 del 2017 ha confermato questo assetto quanto all’individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l’appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali”.

Circa la *ratio* del passaggio dalla disciplina del 1927 a quella del 2017, il giudice così si esprime: “la progressiva evoluzione da una prospettiva meramente liquidatoria a quella mirata soprattutto alla conservazione e valorizzazione degli usi civici e dei domini collettivi ha indotto il legislatore del 2017 ad introdurre significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l’amministrazione dei beni di proprietà collettiva. Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un ‘ordinamento giuridico primario delle comunità originarie’, soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1). Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione”, alla quale “si affianca quella di gestione economica, la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come ‘comproprietà inter-generazionale’, cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene”²⁰.

Ma particolare interesse presenta la posizione relativa alla natura giuridica dei domini collettivi. La pronuncia ha statuito che il diritto dominicale, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall’art. 42, comma 1, Cost. la dottrina ha ritenuto trattarsi di una “posizione intermedia fra le due forme di proprietà previste da tale disposizione

¹⁹ Si rinvia al commento di M. RUOTOLO, *Gli effetti delle decisioni di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in [Rivista AIC](#), 1, 2023.

²⁰ [Corte cost. sent. n. 228/2021](#), punto 4.2.1 del *Considerato in diritto*.

F. POLITI, *La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017*, in *Giur. cost.*, 6, 2021, p. 2549, dà rilevanza alla nuova qualifica che si estrae dalla disciplina del 2017, e che questa decisione valorizza, dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, capaci di esercitare funzioni di tutela dell’ambiente e del paesaggio.



costituzionale. Intermedia' perché all'affermazione della natura privatistica dei relativi diritti (in quanto espressione di un'autonomia sociale prestatuale tutelata dall'art. 2 Cost.) si accompagna il riconoscimento di un regime peculiare giustificato da un 'interesse' (tutela dell'ambiente e del paesaggio) riferibile alla collettività nazionale"²¹.

Va poi richiamata la [sent. n. 236 del 2022](#), che ha fornito una lettura di particolare pregio della normativa del 2017. Vi si afferma che tale disciplina è "tutta ispirata all'obiettivo assiologico della conservazione di realtà e di territori, che vedono intrecciarsi l'ambiente e il paesaggio con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi" e che tale connubio è riconoscibile a partire da due ordini di interventi. Il primo è quello che ha imposto l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle "aree assegnate alle università agrarie e alle zone gravate da usi civici; il secondo "si identifica con la disciplina recata dalla legge n. 168 del 2017, fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, comma 2, e 43 Cost., i domini collettivi" (...). A tale paradigma si raccorda una nuova categoria di beni collettivi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a Comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da 'scioglimento delle promiscuità' e da altri meccanismi previsti dalla legge n. 1766 del 1927 (...) ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati". La decisione riassume tale quadro variegato e ricco di manifestazioni diversificate affermando che "la natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una 'comproprietà inter-generazionale' (art. 1, comma 1, lettera c)"²².

La rassegna giurisprudenziale si conclude con la [sent. n. 119 del 2023](#), che ha ribadito 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 le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale. Nondimeno, non è sufficiente attrarre nel paradigma della funzione sociale lo scopo perseguito dal legislatore, per ritenere che la norma censurata sia automaticamente compatibile con l'art. 42, secondo comma, Cost."²³. La decisione ha dunque approfondito questioni inerenti il regime proprietario, ed è pervenuta alla conclusione che "sono, dunque, proprio i caratteri tipici della realtà a rendere la tutela e l'esercizio dei diritti di uso civico del tutto indifferenti alla circolazione del diritto di proprietà: gli usi civici seguono il fondo, chiunque ne sia titolare, grazie all'inerenza, e i componenti della

²¹ Ivi, p. 2546.

²² [Corte cost. sent. n. 236/2022](#), punto 5.1.2. del *Considerato in diritto*.

²³ [Corte cost. sent. n. 119/2023](#), punto 10.1. del *Considerato in diritto*.



collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro, essendo il diritto immediatamente opponibile a chiunque(...). La proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico e questo assicura che il proprietario non possa introdurre, né possa essere autorizzato ad apportare ‘modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione’ (art. 146, comma 1, *Cod beni culturali*), i quali – nello specifico – si identificano, per l’appunto, con la conservazione degli usi civici”²⁴.

La giurisprudenza fin qui richiamata ha dunque toccato profili legati ai beni del paesaggio e dell’ambiente; al tema del riparto delle competenze; infine, a quello dell’attribuzione alla sfera giuridica pubblica piuttosto che privata. Rispetto a questo ultimo profilo, e al di là della denominazione dell’istituto – che può essere fonte di ambiguità – ciò che si può evidenziare è che se la normativa del secolo scorso assegnava i domini collettivi prevalentemente alla dimensione pubblicistica, la l. n. 168/2017 li sposta invece in area privatistica²⁵.

Nei confronti di queste molteplici problematiche la [sentenza n. 152 del 2024](#) interviene ancora una volta a seguito di un contenzioso tra Stato e Regione: la legislazione sottoposta a sindacato è quella della Regione Emilia-Romagna, e quest’ultima decisione concorre a completare il quadro fin qui definito dalla Consulta.

5. La [sentenza n. 152 del 2024](#)

Passando all’esame della pronuncia, l’ordinanza n. 9 del 2024 del Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 49, comma 1, lettera b), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, “nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24”, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, comma 2, lett. l) ed s), Cost., con riguardo – rispettivamente – alle materie dell’ordinamento civile e della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

In base a tale disposizione, la Giunta regionale è titolata ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle partecipanze agrarie della Regione concernenti gli Statuti ed i regolamenti, ferma restando l’eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994. Tra le disposizioni di questa normativa del 1994 rientrano l’art. 25, che disciplina le nomine di competenza regionale e la proroga degli organi amministrativi, e

²⁴ Ivi, punto 10.1. del *Considerato in diritto*. Si aggiunge che “in sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici”.

²⁵ Si veda M. VACCARELLA, *Considerazioni sulla legge n. 168/2017 di tutela e valorizzazione dei domini collettivi*, in [GiustAmm](#), 4, 2018.



che riguarda soggetti che vengono qualificati come “enti dipendenti” dalla Regione; e l’art. 29, che prevede incisivi poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell’ente.

Il ricorso di un gruppo di consiglieri e magistrati della Partecipanza agraria di Cento era stato accolto dal TAR Emilia-Romagna²⁶: i ricorrenti avevano chiesto l’annullamento delle delibere regionali con le quali erano stati disposti lo scioglimento degli organi statutari della Partecipanza agraria e la nomina di un commissario. Il giudice amministrativo aveva ritenuto fondato il primo motivo di ricorso, annullando le norme regionali poste alla base dell’adozione degli atti contestati.

Avverso la decisione la Regione ha poi proposto appello: la pronuncia del Consiglio di Stato è stata di segno diverso rispetto alla sentenza di primo grado, avendo esso recuperato la vigenza delle norme regionali. Ma soprattutto la giurisdizione di secondo grado ha sollevato dubbi circa la legittimità costituzionale delle disposizioni della Regione, formulando varie questioni.

La prima ha riguardato la possibile violazione dell’art. 117, comma 2, lett. l), Cost., con riferimento alla materia dell’ordinamento civile: l’art. 49, comma 1, lett. b), della legge regionale. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, interpretata in associazione agli artt. 25 e 29 della legge regionale n. 24/1994 è idonea, nella visione del giudice remittente, ad incidere sui “presupposti sostanziali” di attivazione e di esercizio delle funzioni di controllo sugli enti esponenziali dei domini collettivi. Così facendo, essa è suscettibile di invadere spazi che spettano al legislatore statale.

La seconda questione ha investito l’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., e dunque la materia della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. In considerazione della recente costituzionalizzazione del bene “ambiente” nell’art. 9 Cost., le norme della Regione prefigurano – secondo il giudizio del giudice *a quo* – rischi di inadeguata tutela di questo interesse: esse infatti introducono “ficcanti poteri di matrice autoritativa in grado di condizionare profondamente la vita degli enti esponenziali della collettività”, e così facendo pongono i presupposti per un inadeguato “svolgimento delle funzioni di protezione dell’ambiente” affidate a tali enti, che si ritroverebbero notevolmente limitati nelle loro attribuzioni.

L’ultima ragione del ricorso è legata al principio di ragionevolezza e proporzionalità ex art. 3 Cost.: nell’introdurre un’ipotesi di decadenza coattiva degli organi dell’ente esponenziale della collettività le norme regionali sono suscettibili di condizionare la vita e il funzionamento interno di tali enti, con una scelta irragionevole, sproporzionata e non rispettosa dello spirito della riforma dei domini collettivi del 2017.

²⁶ A commento della decisione è intervenuto G. MULAZZANI, *L’attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 28, 2023.



La difesa regionale si è basata sulla rivendicazione della competenza della Regione a dettare regole in materia di controlli sugli enti esponenziali: l'amministrazione ha sostenuto che tale potestà deriva dal trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche di diritto privato. A tali attribuzioni si aggiunge ulteriormente la titolarità della materia di agricoltura e foreste, e a fronte di tale quadro di funzioni l'Emilia-Romagna ha difeso le proprie delibere.

Il giudice delle leggi ha anzitutto circoscritto il *thema decidendum*, partendo dalla controversia pendente dinanzi al giudice amministrativo: posto che l'originaria impugnazione della sentenza del TAR Emilia-Romagna, a seguito dell'annullamento del provvedimento della Giunta regionale di scioglimento degli organi e di nomina di un commissario per la Partecipanza, ha riguardato esclusivamente l'esercizio dei poteri normati dalla legge regionale del 1994, solo di questo profilo il la Corte ha potuto occuparsi, considerando le censure limitatamente a tale prospettiva.

Quanto alla materia "ordinamento civile", il giudice costituzionale valuta fondato il dubbio del giudice *a quo*, posto che la disposizione contestata salvaguarda "l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994" anche alle partecipanze agrarie della Regione, nella misura in cui queste ultime vengono assimilate agli "enti dipendenti" dell'amministrazione regionale, sottoposti ad attività di indirizzo e vigilanza, che possono arrivare a configurarsi anche come "controlli sostitutivi".

Per pronunciarsi riguardo la lamentata illegittimità di tali poteri, la Corte rivolge l'analisi alla competenza legislativa statale dell'"ordinamento civile", che richiede l'approfondimento della natura privatistica degli enti esponenziali delle partecipanze agrarie; nonché esige l'esame della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione delle tipologie di controlli che il soggetto pubblico – sia esso statale o regionale – può esercitare nei confronti di enti di diritto privato. Il risultato è il riconoscimento, da parte del giudice di costituzionalità, dell'invasione di tale competenza ad opera delle norme regionali censurate.

Rispetto al cruciale tema del carattere degli enti esponenziali, la suprema giurisdizione ricostruisce la peculiare natura della Partecipanza agraria, che è un'antichissima forma di proprietà collettiva di terreni, risalente al Medioevo, derivante per lo più da atti di diritto privato (in origine costitutivi di enfiteusi perpetue) e tuttora in uso specialmente in Emilia, nel Veneto e in Piemonte. I connotati di tale istituzione vengono rappresentati nel dettaglio, valorizzando le radici storiche che le sono proprie: "si tratta di una tra le molteplici forme di domini collettivi – che si sono sviluppate, con nomi e specificità diverse, nel territorio italiano – caratterizzata: dall'uso collettivo della terra da parte di famiglie che, in origine, «possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria», vi avevano apportato «sostanziali e permanenti migliorie» (secondo quanto disposto dall'art. 65 del r.d. n. 332 del 1928); dalla divisione dei terreni (in vista del loro utilizzo), che si effettua ogni vent'anni tra i figli maschi delle famiglie partecipanti (cosiddetti capisti); dalla assegnazione degli appezzamenti (cosiddetti capi), a



patto che si dimostri l'abitazione nel territorio; dalla titolarità collettiva e indifferenziata della proprietà; dall'amministrazione affidata a una associazione agraria, quale ente esponenziale della collettività medesima"²⁷.

Il giudice procede poi a ricostruire il quadro giuridico delle proprietà collettive, tra cui rientrano le partecipanze. Si argomenta che "un riconoscimento delle partecipanze agrarie quali enti esponenziali di proprietà collettive si rinviene già nella legge 4 agosto 1894, n. 397 recante *Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio* (...) in base alla quale, da un lato, dovevano considerarsi persone giuridiche 'le associazioni istituite a profitto [...] di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi' (art. 1, comma 1, della citata legge) e, da un altro lato, dovevano costituirsi in associazioni 'considerate egualmente persone giuridiche' gli 'utenti ai quali [fosse] stata o [sarebbe stata] assegnata la proprietà collettiva dei fondi', a seguito di meccanismi di affrancazione di terre mediante pagamento di un canone annuo al proprietario (art. 1, comma 2)".

La ricostruzione prosegue con la legge n. 1766/1927 che ha avuto come finalità quella della liquidazione degli usi civici: essi risentivano della "posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiarie, in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo", come già ricostruito nelle richiamate [sentt. nn. 236/2022](#) e [119/2023](#). L'approccio di tale normativa era stato "diffidente rispetto all'uso promiscuo delle risorse fondiarie" (...) e, dunque, rispetto a un modello di proprietà collettiva – facente capo a un ente esponenziale associativo – che sfugge alla dicotomia proprietà privata individuale-proprietà pubblica"²⁸.

Il passaggio argomentativo di maggior interesse concerne la definizione dei caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie. L'operazione è effettuata a partire dalla normativa n. 168/2017, che il giudice delle leggi evidenzia per i suoi caratteri innovativi: essa "ha radicalmente cambiato i termini di riferimento, recuperando e pienamente legittimando i 'domini collettivi' e ha dunque esplicitato il suo chiaro favore per il modello della proprietà collettiva, facente capo a enti esponenziali di diritto privato (...). Le nuove regole del 2017 ascrivono ai beni collettivi 'le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo' (...) dimostrando un particolare riguardo nei confronti dei domini collettivi appartenenti a comunità familiari: l'attenzione è dunque per tutti i domini collettivi appartenenti a comunità familiari, fra cui le partecipanze agrarie. Agli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini vengono riconosciute personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria, specificandosi che i 'beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle

²⁷ [Corte cost. sent. n. 152/2024](#), punto 10 del *Considerato in diritto*.

²⁸ *Ivi*, punto 10.1 del *Considerato in diritto*.



collettività titolari'. È dunque esplicita l'opzione a favore della qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future".

La decisione conferma in maniera inequivocabile "la chiara opzione a favore della natura privatistica degli enti esponenziali" da parte del legislatore nazionale: nel caso dei domini collettivi, quest'ultimo "dimostra una spiccata propensione a favorire la gestione da parte degli enti di diritto privato, avendo previsto che i Comuni possano gestire i beni collettivi solo qualora manchino enti esponenziali"²⁹. Netta è, pertanto, l'assegnazione delle partecipanze e dei domini collettivi in generale alla sfera del diritto privato, che tuttavia non esclude l'opportunità di applicare nei loro confronti forme di controllo: l'interrogativo impostato dal giudice costituzionale è se tali forme ricadano nella competenza dello Stato o delle Regioni.

Il giudice evidenzia, richiamando la propria giurisprudenza sui controlli che le autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato, che essi vanno riferiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in ragione della materia "ordinamento civile": così facendo risulta preclusa una potestà regionale, che si giustificerebbe a partire dalla collocazione territoriale del soggetto collettivo. Argomento, quest'ultimo, che non ha fondamento, e per escludere questa lettura il riferimento è alle decisioni in materia degli enti del Terzo settore e di altri enti come le fondazioni bancarie³⁰.

Ai fini del giudizio, la conseguenza è l'illegittimità dell'art. 49 della legge regionale del 2004 laddove riprende la disciplina del 1994 e, dunque, l'applicazione alle partecipanze agrarie delle previsioni in tema di controlli: si configura infatti l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile". La normativa dell'Emilia-Romagna non solo regola profili organizzativi e indica i soggetti competenti ad effettuare i controlli previsti dalle fonti statali, ma arriva fino a qualificare le partecipanze agrarie quali "enti dipendenti" dalla Regione. Una siffatta qualificazione consentirebbe al Presidente della Giunta regionale di decretare addirittura lo scioglimento degli organi dell'ente stesso o di nominare un

²⁹ Ivi, punto 10.2 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Al punto 10.2 del *Considerato in diritto* si richiamano le [sentt. nn. 131/2020, 185/2018, 287/2016, 97/2014, 290/2013, 123/2010 e 401/2007](#) con riferimento agli enti del Terzo Settore; le [sentt. nn. 438/207 e 300 e 301/2003](#) con riferimento alle fondazioni bancarie.

Rispetto a queste ultime pronunce si rinvia a vari commenti: E. BALBONI, *Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni di origine bancaria*, in *Giur. cost.*, 5, 2003; D. BOLOGNINO, *Fondazioni di origine bancaria, soggetti del pluralismo a cui si tentò di tarpare le ali. Nota alle sentenze n. 300 e 301 del 2003 della Corte Costituzionale*, in [Amministrazione in cammino](#), 12.01.2004; S. DE GOTZEN, *Le fondazioni bancarie verso una disciplina meno "speciale"? La Corte "pota" o interpreta "ragionevolmente" la disciplina incompatibile con la natura privata degli enti*, in [Istituzioni del Federalismo](#), 1, 2005; S. FOÀ, *Il principio di sussidiarietà orizzontale come limite al potere normativo regionale: il caso delle fondazioni di origine bancaria*, in [federalismi.it](#), 2004.



commissario per l'amministrazione provvisoria in casi di violazioni e inadempimenti. Il giudice costituzionale respinge l'ipotesi di estendere alle partecipanze agrarie la vigilanza propria degli enti dipendenti dalla Regione, mentre dà evidenza alla peculiare gestione di una proprietà collettiva dedita alla coltivazione della terra e alla protezione dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future: e riconosce alle partecipanze agrarie i tratti associativi.

Escludendosi l'applicabilità della competenza legislativa regionale residuale nella materia "agricoltura e foreste" – che legittimerebbe l'esercizio di alcune funzioni amministrative di controllo della Regione sulle persone giuridiche – la conclusione è che nei confronti degli enti di diritto privato le attribuzioni di una Regione non possono variare a seconda della competenza: non è evidentemente ragionevole che "a seconda delle materie più vicine a quei settori, la competenza a normare la tipologia e il contenuto dei controlli sulle persone giuridiche di diritto privato potrebbe spettare talora allo Stato talora alle regioni, finendo per variare di volta in volta e per essere, in ogni caso, frammentata sul territorio nazionale"³¹.

6. Sussidiarietà, uso collettivo dei domini e tutela dell'ambiente

La pronuncia del 2024 offre un passaggio di particolare valore, laddove collega inscindibilmente l'esercizio dei diritti dei privati in forma collettiva alla tutela dell'ambiente: il giudice dichiara che "elemento di grande innovatività è allora lo stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato. Ciò appare l'esito del cambio di prospettiva rappresentato dalla revisione costituzionale del 2001, che ha valorizzato – sulla base del principio di sussidiarietà³² – il fenomeno

³¹ [Corte cost. sent. n. 152/2024](#), punto 12.2 del *Considerato in diritto*. La Corte esclude fermamente che il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni: la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, come già sostenuto con le [sentt. nn. 71/2020](#) e [113/2018](#).

³² Si richiama la principale dottrina in tema di sussidiarietà orizzontale o sociale, partendo necessariamente da A. D'ATENA con i due saggi *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997 e *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1, 2001.

Si rinvia inoltre a A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005; ID., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31, 2002; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. MULAZZANI, *L'attualità del principio di sussidiarietà*, cit.; F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. Duso, A. Scalone (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, 2010;



dell'associazionismo 'per lo svolgimento di attività di interesse generale'"³³ nell'orizzonte aperto dall'art. 118, comma 4, Cost. Il passo avanti compiuto da questa decisione è infatti quello di collegare un uso peculiare della proprietà privata – quello tipico dei "domini collettivi", nel caso qui commentato le partecipanze agrarie – a finalità di tutela dell'ambiente e solidarietà tra generazioni. Fini di interesse generale, che la prospettiva della sussidiarietà orizzontale o sociale affida a soggetti della società civile, in questo caso in forma associata: le formazioni sociali delle "partecipanze agrarie" vengono così adeguatamente ricondotte ad una logica di esercizio di diritti a titolo privato, ma nell'interesse e a beneficio della generalità. La loro secolare tradizione di preservazione dei suoli può rappresentare senz'altro, per effetto di questa sentenza ma, in realtà, all'esito di un percorso giurisprudenziale che ha dimostrato continuità e coerenza, un valore aggiunto per la comunità, che garantisce funzioni che le stesse amministrazioni pubbliche – regione Comuni – potrebbero non assicurare con la stessa efficacia.

Diventa qui decisiva la nozione di ambiente e – secondo le esigenze avvertite negli ultimi anni – di sostenibilità ambientale.

È allora necessario tornare alla lettura della tutela dell'ambiente che la nuova formulazione dell'art. 9 ha introdotto dal 2022 in Costituzione. La salvaguardia di questo bene pubblico non è più un mero ambito di competenza. Assume piuttosto i caratteri di un'azione di conservazione nei confronti di una risorsa, che viene anzitutto declinata utilizzando nozioni più specifiche: la biodiversità e gli ecosistemi. Appare evidente l'intenzione di una qualche forma di tecnicità, che conduce a ragionare sull'ambiente in maniera non semplicistica: la vigilanza su di esso richiede ormai competenze e saperi specializzati; ed esige altresì diversificati approcci ed interventi, per l'estrema frammentarietà delle realtà che ricadono nel perimetro della categoria – totalmente lata – dell'ambiente. La revisione costituzionale ne dimostra consapevolezza³⁴.

Collocato nell'art. 9 Cost., il compito di tutelare il contesto naturale che accoglie la famiglia umana assume la valenza di un principio: come gli altri principi fondamentali allineati nelle disposizioni di apertura della Carta fondamentale, anche quello ambientale incorpora i connotati propri delle molteplici pietre angolari su cui si erge la Repubblica. Al pari di altri beni che l'ordinamento deve tenere a suo fondamento, anche la preservazione delle risorse naturali acquista la portata di un interesse la cui cura non può essere compressa.

F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in federalismi.it, 5, 2006; F. TRIMARCHI BANFI, *La sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2, 2018; Id., *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 1, 2020.

³³ [Corte cost. sent. n. 152/2024](#), punto 10.2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Fin da M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, è stato evidenziato il carattere frammentario e non omogeneo degli interventi idonei ad assicurare la tutela dell'ambiente.



Oltre a configurarsi come bene e principio, il richiamo all'ambiente dell'art. 9 Cost. configura un'azione doverosa per la Repubblica³⁵, da intendersi come insieme delle istituzioni unitamente alle componenti della società civile. A questa entità della società civile appartengono a pieno titolo le formazioni sociali, che presentano i peculiari tratti dei "domini collettivi", chiamati dunque – secondo la loro specificità – a contribuire alla preservazione del contesto naturale. Il pregio della decisione del 2024 è dunque quello di completare ed enfatizzare il percorso giurisprudenziale, che da anni affida a queste forme associative compiti di pubblico interesse in ragione della loro natura privata, in piena conformità con il principio costituzionale della sussidiarietà sociale. E proietta l'utilizzo delle terre affidate a queste comunità umane, legate tra loro da storici vincoli, nella prospettiva di una funzione pubblica con importanti riflessi intergenerazionali, perché ispirati all'equità che deve governare l'impiego di una risorsa che è preziosa per tutti gli esseri viventi, quale è l'ambiente che ci circonda.

L'indirizzo fatto proprio dalla Costituzione nel nuovo secolo è quello di una responsabile preoccupazione reciproca tra i consociati, anche a beneficio di quelli che non traggono vantaggi *hic et nunc*, bensì subiranno gli effetti di politiche che attraversano il tempo: in questo quadro i "domini collettivi" svolgono un ruolo privilegiato.

Tale approccio interpretativo conduce poi a ragionare secondo altre ed ulteriori categorie: la solidarietà e la responsabilità, alla luce delle quali non è più ammissibile ignorare le conseguenze di un impiego dissennato delle risorse ambientali. La solidarietà, che è richiesta dall'art. 2 Cost., e che comporta l'adempimento di comportamenti doverosi a carico di chi partecipa alla comunità nazionale, si comincia ormai a riflettere nei confronti anche di soggetti che non partecipano ora alla medesima comunità: ma che sconteranno in futuro le conseguenze negative di scelte assunte da coloro che li hanno preceduti, se questi ultimi sono mossi da criteri e valutazioni di indifferenza circa le ripercussioni di decisioni prive – appunto – di quella "responsabilità", che ricade su tutti gli appartenenti alla Repubblica. Istituzioni e privati cittadini devono e dovranno agire responsabilmente affinché gli obiettivi degli artt. 9 e 41 Cost. – e la seconda disposizione in qualche misura coinvolge i "domini collettivi", dove hanno luogo attività di carattere economico e produttivo – siano portati a realizzazione: privati cittadini, associazioni, operatori economici, apparati pubblici, istituzioni sono tutti ugualmente chiamati a impegnarsi per l'ambiente e per la sostenibilità del patrimonio naturale, che è parte così fondamentale e costitutiva della realtà repubblicana.

Il solido cammino giurisprudenziale consegna, dunque, un quadro di grande significato rispetto ad una varietà di beni e valori costituzionali: l'ambiente, gli interessi delle generazioni future, il carattere virtuoso dell'associazionismo, il proficuo coinvolgimento dei privati, nell'esercizio delle loro libertà, nel perseguimento di finalità di portata generale. Le

³⁵ Con riferimento all'evoluzione del clima cfr. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione*, in [Rivista AIC](#), 3, 2023.



partecipanze ed altre forme di proprietà collettive sono in prima linea nell'impegno – da loro assunto in forma sussidiaria – di preservare ambiente e paesaggio: la prospettiva di indifferenza rispetto alla loro posizione nell'ordinamento è stata superata, e capovolta a favore di una visione che le vede al centro di un'azione complessa, che occorre dispiegare per salvaguardare i beni naturali. Il loro apporto all'organizzazione della comunità si comprende nella misura in cui l'esercizio dei diritti proprietari in forma collettiva dà luogo ad un insieme di interventi, che il singolo proprietario terriero non potrebbe mettere in atto con altrettanta efficacia sul piano della protezione ambientale: l'indicazione che giunge dal giudice delle leggi è di una chiara opportunità dell'azione di sostegno e di incoraggiamento a queste antiche modalità di condivisione della terra, che si presentano come volano di valorizzazione del territorio e, in ultima analisi, di salvataggio della risorsa ambientale.