



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Sezioni Unite civili

Udienza del 3 aprile 2023

Ricorsi R.G. 18257/17 e 27601/17; n. 1 e 2 del Ruolo

Rel. Cons. Carrato

Memoria ex art. 378 c.p.c.

Il sostituto procuratore generale

Letti gli atti;

premessò che per la compiuta esposizione del fatto e della vicenda processuale l'Ufficio rinvia alla pronuncia e al contenuto dei documenti di parte in atti, limitandosi qui al rilievo dei soli elementi del fatto e del processo e agli argomenti di diritto che la Procura generale ritiene necessari per formulare le proprie conclusioni;

osserva

L'Ufficio della Procura Generale ha già depositato conclusioni scritte dinanzi alla Seconda sezione civile, prima che i due ricorsi venissero assegnati alle Sezioni Unite. Ci si riporta a tali conclusioni, che vengono integrate dalle presenti note, incentrantesi soprattutto sull'argomento oggetto della rimessione alle Sezioni Unite, ma con alcuni brevi rilievi anche sulle altre questioni oggetto dei ricorsi di cui al procedimento RG 18257/17.

Il primo motivo formulato da XX nel procedimento RG 18257/17 deve ritenersi fondato, condividendosi il recente arresto della giurisprudenza di legittimità

secondo cui, *“Nel giudizio di appello in materia di usi civici, la preclusione della facoltà di proporre appello incidentale è determinata esclusivamente dall'inizio dell'udienza di discussione fissata dal presidente, cioè dalla comparizione della parte, atteso che l'art. 4 della l. n. 1078 del 1930 (applicabile "ratione temporis" alla fattispecie) è una norma speciale che prevale sugli artt. 166 e 343 c.p.c., incompatibili con essa.”* (Cass. 9373/20). Invero, come correttamente evidenziato da questa giurisprudenza, l'art. 4 della legge n. 1078 del 1930, nel disporre che il reclamo avverso le pronunzie del commissario agli usi civici debba essere notificato a tutti coloro che hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata con termine a comparire non inferiore a giorni venti né superiore a trenta, stabilisce un termine che rende automaticamente il termine di decadenza di venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissato per l'appello incidentale dall'art. 166 c.p.c. come richiamato dall'art. 343 c.p.c. Se, infatti, come ammesso dall'art. 4, il reclamante fissa un termine inferiore a venti giorni, il reclamato non avrebbe di per sé alcuna possibilità di rispettare il termine ordinario di cui al combinato disposto degli art. 343 e 166 c.p.c. Che, oltretutto, sarebbe difficilissimo da rispettare anche se il reclamante assegnasse il termine massimo a comparire di trenta giorni, sempre previsto dall'art. 4. A ciò si aggiunga che effettivamente l'art. 6 della legge n. 1078 del 1930 consente il deposito di tutti i documenti *“prima dell'udienza stabilita per la discussione, entro il termine che sarà fissato dal presidente”*. Dunque, secondo il rito speciale è questa udienza di discussione, che equivale ad udienza di comparizione, il momento centrale nel quale si cristallizza il contraddittorio e, in quanto tale, è anche il momento preclusivo per proporre eventuale appello incidentale.

La fondatezza di tale motivo processuale non ha, però, effetti pratici. Infatti, XX, parte evocata in giudizio, ha “subito” la decisione della Corte d'appello di Roma che, nel respingere il reclamo principale di XX, ha confermato la pronunzia commissariale che aveva ritenuto i diritti di uso civici rivendicati dal Comune di Alfedena ancora

esistenti e non venuti meno per effetto del decreto di espropriazione per pubblica utilità del Prefetto di L'Aquila.

La questione, dunque, si sposta sul merito, essendo da verificare la tenuta della decisione in punto di permanenza dei diritti di uso civico, decisione che è attinta dalle censure di XX (primo, secondo e terzo motivo del ricorso RG 18257/17), a cui corrispondono quelle identiche sollevate da XX in aggiunta al motivo processuale (secondo, terzo e quarto motivo del ricorso di XX). Il medesimo tema della permanenza dei diritti di uso civico a fronte di espropriazione per pubblica utilità è toccato dal quarto motivo del ricorso di XX nel procedimento RG 27601/17.

Nell'ordinanza interlocutoria 34460/22 si prende posizione sul tema dell'ambito di applicazione dell'art. 3 della Legge n. 1766 del 1927 (primo motivo di XX e secondo motivo di XX nel ricorso RG 18257/17). Il collegio della Seconda sezione civile dà seguito all'orientamento di legittimità in base al quale *"la dichiarazione prevista dall'art. 3 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, secondo cui chiunque pretenda di esercitare diritti di uso civico di "promiscuo godimento" è tenuto a farne dichiarazione al commissario liquidatore entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, pena l'estinzione dei relativi diritti, non riguarda i diritti sui terreni che, appartenendo al demanio universale o comunale, siano propri della stessa collettività degli utenti; infatti, allo scopo di evitare contrasti o incertezze fra le popolazioni agrarie, il legislatore, nel prevedere l'obbligo della denuncia esclusivamente per i diritti di "promiscuo godimento", ha inteso riferirsi ai diritti di uso civico su beni altrui, non potendosi tale ipotesi configurare nel caso di titolarità dei beni spettanti alla stessa "universitas" di appartenenza degli utenti, anche quando i diritti siano esercitati da collettività residenti in parti limitate del territorio comunale. Tale normativa non è in contrasto con gli art. 3 e 42 Cost., giacché la profonda diversità dei contenuti dei diritti di uso civico, su beni privati o appartenenti ad enti territoriali distinti da quelli di residenza degli utenti, rispetto a quelli aventi ad oggetto beni della propria "universitas", giustifica la diversa disciplina, senza*

*incontrare alcuna controindicazione nell'esigenza della libera circolazione dei beni; quest'ultima, infatti, non può considerarsi un connotato necessario dei beni oggetto di proprietà pubblica che, ai sensi del primo comma dell'art. 42 Cost., sono tenuti distinti da quelli oggetto di proprietà privata" (Cass. n. 6165 del 2007). Le censure delle ricorrenti non appaiono idonee a sconfessare questo orientamento, che appare meritevole di conferma. Del resto, la stessa Cass. 9986/07, che, come si vedrà *infra*, viene richiamata da parte ricorrente a sostegno della tesi della diretta espropriabilità delle terre collettive gravate da usi civici, a proposito del problema decadenza per la mancata dichiarazione ex art. 3 della legge n. 1766 del 1927 parla di una "questione costantemente risolta in senso negativo da questa S.C.", confermando l'assunto dell'esistenza di un "diritto vivente" sulla non necessità di tale dichiarazione per gli usi civici sulle terre collettive.*

L'ordinanza interlocutoria 34460/22 si sofferma anche sul motivo di ricorso riguardante l'accertamento della *qualitas soli* delle aree contese (terzo motivo di XX e quarto di XX nel ricorso RG 18257/17), affermando in modo condivisibile che "le relative censure sembrano investire un apprezzamento di fatto, che debbono fare i conti con i limiti entro i quali simili apprezzamenti sono censurabili in sede di legittimità".

Veniamo quindi al tema centrale, che ha indotto alla rimessione alle Sezioni Unite. E', come già detto, il tema oggetto del secondo motivo di XX e terzo motivo di XX nel ricorso 18257/17, cui corrisponde il quarto motivo del ricorso RG 27601/17 proposto sempre da XX

La requisitoria depositata da questo Ufficio per il ricorso RG 27601/17 contiene delle considerazioni che in questa sede si reiterano e si sviluppano, anche tenendo conto dei rilievi presenti nella citata ordinanza interlocutoria 34460/22.

In quest'ultima si premette che oggi, alla luce del comma 1-*bis* dell'art. 4 del T.U. in materia di espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. n. 327 del 2001), comma introdotto dalla legge n. 221 del 2015, non vi è dubbio che gli usi civici non possono

venire meno a seguito di espropriazione per pubblica utilità, occorrendo un formale provvedimento di sdemanializzazione ovvero di mutamento di destinazione d'uso. Tale nuovo capoverso, infatti, così recita: *“I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”*.

Anche in precedenza, tuttavia, come dà atto l'ordinanza interlocutoria 34460/22, si perveniva alla medesima conclusione, ovvero della necessità di un formale provvedimento di sdemanializzazione, argomentando dall'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, il cui comma 2 in particolare, con riguardo agli usi civici, dispone che *“I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione”*.

Gli artt. 39 e 41 del Regolamento n. 332 del 1928, attuativo di detta legge, confermano la necessità di un intervento formale autorizzativo al fine dell'alienazione e mutamento di destinazione delle terre gravate da usi civici. L'art. 39, infatti, stabilisce che *“Il Commissario regionale, dopo avere accertata la consistenza delle terre possedute dai Comuni e dalle Associazioni, ed avere approvati i piani di massima e di utilizzazione, potrà anche proporre al Ministro l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge. Per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani comunali e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Il Ministero dell'economia nazionale (ora Ministero dell'agricoltura e foreste) provvederà sentito il parere del Commissario regionale”*. L'art. 41 aggiunge che *“Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, ed il Ministro dell'economia consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli*

abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale (ora Ministero dell'agricoltura e foreste) potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime”.

Si tratta delle disposizioni di legge sulle quali pure le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno fondato il proprio convincimento sulla non operatività, per gli usi civici gravanti su beni pubblici, dell'effetto purgativo del decreto di espropriazione previsto in termini generali all'art. 52 comma 2 della legge n. 2359 del 1865, appunto perché tale effetto purgativo presupporrebbe l'esistenza a monte di un formale provvedimento di sdemanializzazione.

Nella requisitoria di cui al ricorso RG 27601/17 è menzionato l'arresto di Cass. SU 1671/73, la cui massima così recita: *“Qualora i beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l'uso civico, vengano espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione prevista dalla legislazione in materia (legge 16 giugno 1927, n. 1766 e RD 26 febbraio 1928, n. 332) le ragioni derivanti dai diritti di uso civico si trasferiscono sulla indennità di espropriazione. Se, invece, l'uso civico si esercita su beni appartenenti alla collettività (terre possedute dai comuni, frazioni di comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie), il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati - e che permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione, e per quelli conservati ad uso civico fino al decreto del ministro dell' agricoltura che ne autorizza l'alienazione - comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa 'sdemanializzazione'. Poiché l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione - in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione - anche se il terreno oggetto d'indagine, ai*

fini della sua appartenenza o meno alla collettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità (nella specie, per la costruzione di un edificio scolastico), in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene”.

Nell'ordinanza interlocutoria 34460/22 viene opportunamente richiamata la motivazione di tale pronuncia delle Sezioni Unite, laddove si afferma che: *“Alla stregua della legislazione vigente in materia (principalmente legge 16 giugno 1927, n. 1766) gli usi civici possono raggrupparsi in due categorie generali: quelli che si esercitano su beni appartenenti a privati e quelli che si esercitano su beni appartenenti alla collettività degli utenti (demani comunali, terre comuni ecc.). Gli usi civici appartenenti alla prima categoria sono destinati, dalla detta legislazione, alla liquidazione, vale a dire alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponenziale della collettività titolare dell'uso civico a titolo di “compenso per la liquidazione”) (art. 5 legge n. 1766/1927). Ad essi si si riferisce la prescritta denuncia (art. 3 della legge); in relazione ad essi è previsto lo speciale procedimento di liquidazione; rispetto ad essi ha senso sostenere che, qualora i beni che ne sono oggetto siano espropriati per causa di pubblica utilità prima della liquidazione, il diritto d'uso civico si trasferisce sull'indennità di espropriazione (legge n. 230 del 1950, art. 9; Corte Cost. n. 78/1961). Gli usi civici del secondo tipo sono indicati dalla legge (art. 1) come quelli che sono esercitati su “terre possedute da comuni, frazioni di Comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie”, e cioè si configurano come diritti di una collettività (secondo l'opinione prevalente il Comune stesso è qui considerato quale ente esponenziale della collettività degli utenti) su beni propri. A tali beni originariamente appartenenti alla collettività (o ad essa pervenuta per effetto della liquidazione) si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni (od illegittimi possessi) da parte di privato al fine*

alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge: vale a dire, a seconda del tipo di sfruttamento cui sono obiettivamente idonei i terreni stessi, alla ripartizione ovvero alla persistente assoggettamento agli usi civici. Ed in vista di tale destinazione i beni in parola sono sottoposti ad un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali (Cass. n. 3690/1953). L'inalienabilità permane per i beni ripartiti ed assegnati in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione e per i beni conservati all'uso civico fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste che ne autorizza l'alienazione (o la sottrazione, peraltro non definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale (e nel quale soltanto) può ravvisarsi un atto di "sdemanializzazione" (art. art. 12 della legge, 39 e 41 del regolamento di attuazione approvato con r.d. 25 febbraio 1928, n. 332). Egualmente i beni stessi non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità (Cass. n. 68/1961) se non previa "sdemanializzazione" (Conf. Cass., S.U, n. 2073/1969)".

Come si vede, le Sezioni Unite del 1973 sono chiare nella distinzione: il trasferimento sull'indennità di espropriazione, sancito dall'art. 52 comma 2 della legge n. 2359 del 1865, può valere per gli usi civici in senso stretto, che insistono sui beni di proprietà di privati, ma non per gli usi che insistono sui "*beni appartenenti alla collettività degli utenti (demani comunali, terre comuni ecc.)*". Questi ultimi, che sono pacificamente gli usi civici oggetto dei contenziosi oggi in esame, sono sottoposti al regime di indisponibilità ed inalienabilità dettato per i beni demaniali, e come tali non si estinguono a seguito di espropriazione per pubblica utilità occorrendo anche per essi un formale provvedimento di sdemanializzazione. E le Sezioni Unite, nell'affermare tale principio, fa leva sui citati artt. 12 legge n. 1726 del 1927 nonché 39 e 41 Regolamento n. 332 del 1928 e richiama precedente giurisprudenza di legittimità in tal senso. Alla quale va aggiunta anche altra giurisprudenza, tutta nel senso della inalienabilità dei beni pubblici gravati da usi

civici, aventi natura sostanzialmente demaniale e pertanto non suscettibili di atti di alienazione, indefettibilmente nulli se non preceduti da formali provvedimenti di sclassificazione. E' inutile qui riportare tutte le varie pronunzie di legittimità in questi termini. Si parte dalla lontana Cass. 1739/48, secondo cui *"Le terre del Demanio comunale, soggette ad usi civici, sono inalienabili ed imprescrittibili"*, ma poi ve ne sono tante altre nello stesso segno. Cass. 19792/11, in particolare, si fa carico di menzionarle.

Occorre a questo punto soffermarsi su Cass. 19792/11, perché le società ricorrenti negano che trattasi di un precedente a supporto della tesi della invalidità delle espropriazioni per pubblica utilità non precedute dalla formale sdemanializzazioni dei beni pubblici gravati da sui civici. Ora, è vero che tale pronunzia attiene nello specifico al processo esecutivo, affermando *" la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento e, in particolare, l'impignorabilità dei beni gravati da uso civico se non oggetto di preventivo formale procedimento di sclassificazione"*. Ma è altrettanto indubbio che, come evidenziato nella requisitoria del ricorso RG 27601/17, la Suprema Corte, onde enunciare tale principio, muove da considerazioni di carattere generale, tutte deponenti per l'inammissibilità *tout court* di una sdemanializzazione tacita prodotta in via automatica dalle espropriazioni per pubblica utilità.

Infatti, nella motivazione si richiama l'art. 12 legge n. 1766 del 1927, che sancisce l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, salvo autorizzazione del ministro dell'economia nazionale. E, dopo questa premessa normativa (fatta ai parr. 9.6 - 9.7.1), si menziona la vasta e risalente giurisprudenza di legittimità, sempre nel senso della natura sostanzialmente demaniale di questo tipo di beni, appunto per questo non alienabili se non a seguito di formale sdemanializzazione, la cui mancanza implica la nullità di tali atti (vedi parr. 9.8 - 10.5.4, interamente trascritti nella requisitoria di cui al ricorso RG 27601/17). E' da tutto *"questo complessivo regime"* che Cass. 19722/11 fa conseguire il principio (affermato a par.

10 della motivazione) *“che i beni gravati da uso civico non sono suscettibili di espropriazione forzata: l'incommerciabilità derivante dalle suddette norme della legge nazionale comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e lato sensu pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale”*.

Insomma, la logica di fondo, chiaramente evidenziata, è che il divieto di *“qualunque circolazione ...”* derivante dalla presenza di usi civici sui beni collettivi è un divieto di carattere generale, che non tocca solo il processo esecutivo.

Proseguendo nell'analisi diacronica della giurisprudenza di legittimità, va detto che l'indirizzo interpretativo contrario alla sdemanializzazione tacita dei beni collettivi gravati da usi civici nemmeno è messo in discussione da Cass. SU 7021/16, secondo la quale *“I beni oggetto di proprietà regoliera - ovvero, facenti parte del patrimonio agro silvo-pastorale collettivo, inalienabile, indivisibile ed inusucapibile, di gruppi familiari stanziati in territori montani del Veneto - possono essere assoggettati ad espropriazione per pubblica utilità anche a prescindere dall'autorizzazione o dal consenso della Regola stessa, della quale, peraltro, è necessario il preventivo parere, di modo che l'amministrazione espropriante possa procedere ad una valutazione comparativa dell'interesse pubblico alla cui realizzazione è preordinato il provvedimento ablatorio e di quello, costituzionalmente rilevante ai sensi degli artt. 9 e 44 Cost., al mantenimento dell'originaria destinazione dei beni regolieri, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente”*. Invero, non è messo in discussione perché, come

sottolineato nell'ordinanza interlocutoria 34460/22, i beni considerati in detta pronuncia sono beni di proprietà privata, sicché si verte in materia di "usi civici in senso stretto", mentre, come visto sopra, il particolare regime di inalienabilità, inespropriabilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità riguarda gli usi civici esercitati sulle *"terre possedute da comuni, frazioni di Comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie"*.

La successiva Cass. 15795/20 si pone poi nel solco interpretativo di Cass. SU 1671/73 e di Cass. 19792/11. La massima di tale pronuncia del 2020 è la seguente: *"Non sussiste alcun rapporto di specialità - e, dunque, di prevalenza - tra la disciplina dettata dal r.d. n. 1775 del 1933 (recante Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e quella sul riordino degli usi civici "ex lege" n. 1766 del 1927, non rilevando che l'una sia successiva all'altra, giacché si tratta di normative con finalità diverse e non contrastanti tra loro, né essendo presenti nel r.d. n. 1775 cit. previsioni - quale, ad esempio, l'art. 12, comma 2, della l. n. 97 del 1994 in tema di cessazione degli usi civici gravanti sui beni oggetto di espropriazione per pubblica utilità - che consentano una diversa interpretazione"*. In detta controversia Enel sosteneva di avere realizzato un impianto elettrico sulla base del r.d. n. 1775 del 1933 e deduceva che tale realizzazione avesse fatto venire meno gli usi civici gravanti su quell'area. E la Corte di cassazione risponde a tale assunto affermando la prevalenza della legge n. 1766 del 1927, appunto prevedente la necessità del formale provvedimento di mutamento della destinazione. Il passaggio di interesse è quello in cui il Supremo Collegio, al fine di escludere la prospettata estinzione dei diritti di uso civico per effetto della installazione della centrale idroelettrica, afferma che nel r.d. 1775 del 1933 manca una esplicita previsione in tal senso, che sarebbe stata necessaria al fine di derogare alla disciplina generale di cui alla legge n. 1766 del 1927. Invero, *"Laddove, invece, il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente, basti pensare, a solo titolo esemplificativo e con riferimento all'espropriazione per pubblica utilità, all'art. 12,*

comma 2, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, che ha previsto che «nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione» (vedi pag. 7 di detta pronunzia).

E' indubbio che Cass. 15795/20, accogliendo successivo motivo di ricorso sulla ammissibilità nella produzione di alcuni documenti, abbia annullato con rinvio rimettendo al giudice del merito la questione specifica degli effetti della espropriazione per pubblica utilità sui diritti di uso civico (vedi). Tuttavia, restano i principi di fondo di cui sopra, che paiono chiaramente nel segno della prevalenza della regola della non estinzione degli usi civici sulle proprietà collettive se non a seguito di formale provvedimento di sdemanializzazione. La regola può essere sì derogata, ricorda Cass. 15795/20, ma se non è così vige la regola generale.

Questa impostazione di fondo pare condivisibile. Vi possono essere casi in cui il legislatore stabilisce che l'espropriazione per pubblica utilità estingue i diritti di uso civici, come è il caso dell'art. 12 comma 2 della legge n. 97 del 1994, relativo ai "comuni montani" allorquando ricorrano "l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente". Ipotesi specifiche, che costituiscono appunto l'eccezione e non la regola. E nelle quali, comunque, resta la necessità di formali autorizzazioni di determinate autorità pubbliche.

Va oltretutto segnalato che il citato art. 12 comma 2 è stato oggetto di pronunzia di parziale declaratoria di incostituzionalità. Invero, la Consulta, con la sentenza n. 156/95, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevede che sia sentito il parere della Regione interessata in merito alla

cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi, quando il decreto di esproprio sia pronunciato da una autorità statale". Insomma, a ben vedere, l'art. 12 comma 2, come emendato dall'intervento della Consulta, non prevede affatto l'automatica estinzione degli usi civici nel caso di espropriazioni di terreni montani per opere di pubbliche utilità, occorrendo l'intervento delle autorità statali nonché, in aggiunta, delle regioni interessate. Ciò sul presupposto che "L'art. 12, comma 2, implica una ponderazione dell'interesse pubblico alla costruzione di un'opera ordinata allo sviluppo economico del territorio montano con l'opposto interesse al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio, e quindi strumenti di tutela dell'ambiente. L'organo statale investito della domanda di esproprio non può compiere tale valutazione con piena cognizione di causa senza avere sentito il parere della Regione interessata, così che la norma impugnata deve essere integrata con questo requisito procedurale" (vedi la motivazione di Corte Cost. 156/95).

Nel caso deciso da Cass. 9986/07, pronunzia ascritta a sostegno della tesi dell'ammissibilità della sdemanializzazione di fatto per effetto delle espropriazioni per pubblica utilità, il ricorrente Comune di L'Aquila aveva chiesto alla Corte di legittimità di confrontarsi con la sentenza 156/95 della Consulta e con le sue motivazioni, appena esposte. Tuttavia, la Corte di cassazione, dopo avere richiamato tali motivazioni, non ha inteso rispondere sul punto, affermando che, "A prescindere dalla sua teorica fondatezza (ed in proposito non si potrebbe trascurare di considerare che l'espropriazione di cui si discute ha avuto luogo prima del trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di usi civici), la questione è inammissibile per la sua novità".

Ora, davvero non si comprende come possa essere inammissibile per novità una mera questione di diritto, ovvero il ragionamento sotteso ad una pronunzia della Corte costituzionale. Ne consegue che l'intera motivazione resa da Cass. 9986/07 soffre di questa mancata risposta a rilievi fondati su una specifica pronunzia della

Corte costituzionale. E tanto più soffre perché per il resto la motivazione è apodittica e fa leva su un precedente della Consulta restato isolato.

Invero, il ragionamento di Cass. 9986/07 è tutto fondato sul richiamo a Corte cost. 391/89: *“Anche volendo aderire alla tesi secondo la quale la L. n. 2359 del 1865, art. 52 si riferirebbe soltanto agli usi civici gravanti su proprietà private e non anche alle c.d. proprietà collettive, correttamente la sentenza impugnata, in mancanza di una norma espressa la quale equipari tali proprietà collettive ai beni demaniali, sulla base di una interpretazione sistematica di singole disposizioni ha desunto il principio (la cui esistenza è stata confermata anche dalla Corte costituzionale che, con la sentenza 391/89 ha testualmente affermato che "diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico . . . non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità") della soggezione ad espropriazione per pubblica utilità.”*

In altri termini, Cass. 9986/07 fa leva su un unico precedente della Consulta, obliterando del tutto che la giurisprudenza di legittimità si era pronunciata in senso diametralmente opposto, ivi incluse le Sezioni Unite (vedi Cass. SU 1671/73 nonché l'altra giurisprudenza di legittimità già citata). Ed obliterando anche la dominante giurisprudenza costituzionale, anch'essa contraria alla tesi della espropriabilità per pubblica utilità dei beni collettivi gravati da usi civici (oltre a Corte cost. 156/95, cfr. anche Corte cost. 78/61, 18/65, 99/69, 193/70).

Né può dirsi che dopo Cass. 9986/07 l'indirizzo sia mutato.

Con riguardo alla giurisprudenza di legittimità basta rammentare le citate Cass. 19729/11 e Cass. 15795/20 (coi relativi richiami ad altre pronunzie).

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, si rinvia alla recente Corte cost. 71/20, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, il quale prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale,

disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale). La Consulta ha ritenuto che tale norma *"... si pone in contrasto con il precetto di cui all'art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità"*.

Orbene, tutto l'impianto della pronuncia si fonda sull'assunto della tutela privilegiata da riconoscersi agli usi civici, alle proprietà collettive, tutela sempre esistita, appunto a far tempo dalla legge 1766 del 1927, e che poi è venuta ad identificarsi nella tutela paesistica-ambientale promanante dall'art. 9 Cost. (e che oggi riceve anche copertura sovranazionale: vedi la Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14). In un contesto in cui la legislazione regionale è recessiva perché deve fare i conti coi principi di fondo della disciplina statuale sugli usi civici, che rientra nella materia dell'ordinamento civile.

Nel rinviare in dettaglio all'ampia motivazione di Corte cost. 71/20, è qui sufficiente riportare i passaggi in cui:

- si segnala l'esistenza di una *"consolidata giurisprudenza del giudice della nomofilachia"* circa la nullità del decreto di espropriazione per pubblica utilità avente ad oggetto bene pubblico gravato da uso civico attesa la natura demaniale del bene (per la verità, la Consulta richiama un precedente, Cass. SU 375/99, che non è specificamente in tema, perché in tale pronuncia le Sezioni Unite si limitarono a dichiarare la giurisdizione commissariale sull'argomento; tuttavia, è altrettanto innegabile, per quanto detto in precedenza, l'esistenza di una dominante giurisprudenza di legittimità nei sensi indicati dalla Consulta, ponendosi Cass. 9986/07 come un precedente del tutto isolato; per completezza, va altresì ricordato che Cass. SU 375/99, una volta dichiarata la giurisdizione commissariale, rimise alla Sezione semplice la decisione del ricorso proposto dal Ministero dell'Agricoltura e

Foreste e la Sezione semplice investita, con la pronunzia 3131/00, rigettò detto ricorso, confermando dunque la declaratoria di nullità del decreto di espropriazione per pubblica utilità emesso in relazione a terre pubbliche gravate da usi civici);

- si precisa che la legge n. 168 del 2017 è in linea di continuità con la disciplina anteriore allorché, all'art. 3 comma 3, ribadisce per le proprietà collettive il regime *“dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”*;

- si sottolinea la permanente attualità, anche dopo la legge n. 168 del 2017, della legge 1766 del 1927 e del regolamento attuativo 332 del 1928 (*“..... la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno)”*).

- si rammenta ulteriore recente giurisprudenza costituzionale a supporto dell'affermazione del *“regime di imprescrittibilità e inalienabilità”* delle proprietà collettive al fine di evitare *“soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione”*, giurisprudenza su queste basi chiara nel sostenere che *“Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L’incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell’uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione”* (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)” (Corte cost. n. 113 del 2018);

- si ribadisce la critica già presente in precedenti della Consulta in ordine al *“fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali (ex plurimis, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici”*.

Le argomentazioni, i rilievi e i richiami di Corte cost. 175/20 appaiono dirimenti: non vi è spazio in termini generali per la sdemanializzazione di fatto delle proprietà collettive, col trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione ex art. 52 comma 2 della legge fondamentale; ciò può accadere solo in casi tassativi, normativamente indicati, ma appunto non in termini generali; e questa regola di fondo vale anche nell'assetto normativo di cui alla legge 1766 del 1927, posto che le riforme via via succedutesi nel corso degli anni, l'ultima quella della legge 168 del 2017, non hanno apportato alcuno stravolgimento al regime delle proprietà collettive ma, se si può, solo un rafforzamento della tutela accordata ad esse.

Già sopra si è parlato della possibilità che siano deroghe specifiche, dettate da norme specifiche, che sono tuttavia applicabili solo nei casi da esse considerate. Corte cost. 156/95, come visto, si era occupata dell'art. 12 comma 2 legge n. 97 del 1994, disponente, con riguardo ai *“comuni montani”*, *“la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione”*. Norma che peraltro la Consulta aveva dichiarato parzialmente illegittima laddove prevedeva quali requisiti procedurali solo *“l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente”*, senza stabilire la necessità del parere delle regioni interessate.

In questa ottica, perde ancora di più significato e peso il precedente di Corte cost. 391/89, ascritto, *in primis* da Cass. 9986/07, a sostegno della tesi della espropriabilità dei beni pubblici gravati da usi civici anche in difetto di un formale provvedimento di sdemanializzazione. Nel caso di specie venivano in gioco articoli della legge Regione Piemonte 23 agosto 1978, n. 55, istitutiva del Parco naturale delle

Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit; si assumeva che le norme denunciate sopprimessero o limitassero gravemente, in contrasto con l'art. 42 comma 1 della Costituzione, la destinazione pubblica di gran parte delle terre incluse nel parco e nelle riserve all'esercizio degli usi civici su esse gravanti a favore delle comunità locali, e comunque eccedessero i limiti fissati alla competenza legislativa della Regione dall'art. 117, primo comma.

Si tratta appunto di norme specifiche, riguardanti in via esclusiva l'istituzione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit. Ora, a prescindere che non vi è prova che si fosse in presenza di proprietà collettive e non di usi civici insistenti su proprietà private, come tali estranei al problema della inespropriabilità in difetto di preventiva sdemanializzazione (vedi *supra*), la pronuncia fa leva su norme di dettaglio relative alla costituzione di alcuni Parchi nazionali (d'Abruzzo e dello Stelvio) e all'estensione del demanio forestale (art. 111 del r.d. n. 3267 del 1923). Norme *ad hoc* che, peraltro, non sono volte a modificare la destinazione pubblica dei beni, ma appunto a creare Parchi nazionali pubblici e foreste demaniali. Come si legge nella sentenza in esame, *"Tanto meno, dunque, possono ritenersi soggetti al requisito della previa <sdemanializzazione> i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale. Essi non modificano gli assetti proprietari, ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali"*. Ed ancora più sotto: *"... Il limite che ne risulta all'esercizio dei diritti di uso civico non incide eccessivamente sul loro contenuto, né può dirsi sproporzionato alle esigenze di conservazione della natura."*

Insomma, la legge della Regione Piemonte sottoposta allo scrutinio di costituzionalità nella pronuncia 391/89 non eliminava gli usi civici ma ne conformava il contenuto. E non si trattava di espropriazioni per pubblica utilità totalmente ablativo, ma piuttosto di trasferimenti in favore di enti ed amministrazioni

pubbliche, con conservazione della loro destinazione pubblica riservata alla collettività. Per questa medesima ragione si è esclusa la dedotta violazione dell'art. 9 comma 2 Cost. e dell'art. 117 comma 1 Cost., perché da un lato norme non pregiudicanti l'ambiente ma l'esatto contrario, dall'altro non lesive delle prerogative statali.

E' in tale contesto che va letta l'affermazione fatta in detta pronunzia, secondo cui, *"... diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che, più esattamente, dovrebbe definirsi di alienabilità controllata) non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità, né può essere citata in contrario la sentenza di questa Corte n. 67 del 1957"*. La conclusione si spiega perché, nel caso esaminato, il passaggio formale di proprietà non mutava in concreto la destinazione pubblica dei beni e non eliminava gli usi civici, solo conformandone il contenuto.

E, allora, la conclusione è che la pronunzia 391/89, a dispetto di quanto ritenuto da Cass. 9986/07, non è realmente in contrasto con l'orientamento dominante contrario alla estinzione dei diritti di uso civico quale automatica conseguenza della espropriazione per pubblica utilità delle terre collettive sottoposte a tali diritti. Non lo è appunto perché Corte cost. 391/89 non ammette tale estinzione, ma si limita ad escludere l'illegittimità costituzionale di norme regionali che, al fine di creare parchi e riserve pubbliche in Piemonte, ha conformato il contenuto di tali diritti di uso civico, non li ha eliminati. Si tratta di un'eventualità testualmente ammessa dal comma 1-bis dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, introdotto dalla legge n. 221 del 2015, il quale così recita: *"I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico"*. Come si vede, il legislatore del 2015 ha voluto prevedere espressamente ciò che già prima emergeva dalle norme: il regime di inespropriabilità dei beni gravati da usi civici in difetto di un formale provvedimento

di sclassificazione. Ma, quel più conta, è che, nel dettare tale previsione espressa, ha voluto anche chiarire che questa sdemanializzazione non è necessaria solo quando *“l’opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l’esercizio dell’uso civico”*.

In quest’ultimo inciso vi è, per così dire, la quadratura del cerchio. E’ la presa d’atto che il precedente di Corte cost. 391/89, a ben vedere, non costituisce un precedente contrario alla tesi dominante della inammissibilità delle sdemanializzazioni tacite conseguenti a decreti di espropriazioni per pubblica utilità. Questa inammissibilità c’è sempre stata, quantomeno dalla legge del 1927. Ma essa riguarda le ipotesi di estinzione dei diritti di uso civico. Non quelle in cui tali diritti restano e ne viene solo ridisciplinato il contenuto per renderlo compatibile con altra destinazione pubblica.

Ad ogni modo, qualora si volesse sostenere che Corte cost. 391/89 abbia voluto affermare in termini radicali il principio della legittima espropriabilità dei beni pubblici gravati da usi civici pur in assenza di preventiva demanializzazione, si tratta di un principio che, come già chiarito, si pone in palese contrasto con la dominante giurisprudenza sia di legittimità che costituzionale, anteriore e successiva. La recente Corte cost. 175/20 è illuminante al riguardo.

In definitiva, Cass. 9986/07 e Corte cost. 391/89 costituiscono precedenti del tutto isolati e non idonei a sconfessare l’opposto orientamento, del tutto prevalente (è appena il caso di rammentare che Cass. 9986/07 non risulta massimata su *Italgjureweb*, plausibilmente perché non ritenuta meritevole di massimazione ufficiale). Il principio che va affermato, in linea appunto con la prevalente giurisprudenza costituzionale e di legittimità, è il seguente: a meno di specifiche ipotesi previste dalla legge, i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla da un decreto di espropriazione per pubblica utilità; la loro natura demaniale (o lato sensu demaniale) lo impedisce, imponendo un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il decreto di espropriazione per pubblica utilità che preveda l’estinzione di eventuali

usi civici di questo tipo con trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione.

Questa soluzione risponde senz'altro all'attuale assetto normativo, caratterizzato da un'evoluzione che, anche facendo leva su valori costituzionali della tutela del paesaggio ed ambiente, è tutta nel senso della "protezione" degli usi civici gravanti su beni collettivi, non alienabili e non espropriabili per pubblica utilità se non preventivamente sclassificati. Si richiama sul punto la ricostruzione operata da Corte cost. 175/20. La quale, però, nel dar conto di questa evoluzione normativa, riconosce che la distinzione tra usi civici insistenti su proprietà private ed usi civici insistenti su beni collettivi, ribadita dall'art. 3 della legge n. 218 del 2017, era già contenuta nella legge n. 1766 del 1927, con le relative implicazioni in punto di inalienabilità ed inespropriabilità degli usi del secondo tipo. In altre parole, le norme via via emanate, innestatesi nel nuovo quadro costituzionale ed anche sovranazionale, hanno per così dire ribadito una distinzione già esistente, quantomeno dal 1927, nell'ambito degli usi civici, ulteriormente rafforzando il regime di inalienabilità ed inespropriabilità degli usi civici gravanti sulle terre collettive, usi estinguibili solo in presenza di un preventivo provvedimento formale di sdemanializzazione.

Ciò posto, tale provvedimento di sdemanializzazione, nel caso oggi all'attenzione delle Sezioni Unite, è pacificamente inesistente. Né, anche questa è una circostanza incontestata, si è in presenza di una delle ipotesi per le quali vi è una disciplina normativa *ad hoc*, prevedente l'automatica estinzione di tali diritti di uso civico, con loro trasferimento sull'indennità di espropriazione.

Da qui il rigetto delle censure sollevate da XX (secondo motivo del ricorso RG 18257/17 e quarto motivo del ricorso RG 27601/17) e da XX (terzo motivo del ricorso RG 18257/17).

Sugli ulteriori motivi si rinvia alle conclusioni scritte già rese in occasione delle udienze pubbliche dinanzi alla Seconda sezione civile.

Per queste ragioni, il rappresentante della Procura Generale

Chiede

che siano respinti i ricorsi di XX ed XX spiegati nei procedimenti RG 18257/17 e 27601/17 e si affermino i principi di diritto di cui in narrativa in ordine alla questione oggetto di rimessione alle Sezioni Unite.

Roma, 27 marzo 2023

Il sostituto procuratore generale

(dott. Alessandro Pepe)