

Anna Simonati

## **GLI USI CIVICI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE, FRA TUTELA DELLE AUTONOMIE E SALVAGUARDIA DELL'INTERESSE NAZIONALE**

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Le questioni preliminari: l'inammissibilità della partecipazione di terzi al giudizio costituzionale in via principale e la supposta continuità fra la disposizione impugnata e la disciplina regionale già vigente. – 3. L'importanza del coinvolgimento di "grandi riforme economico-sociali". – 4. La competenza legislativa in materia di paesaggio e le ripercussioni sull'esercizio del potere amministrativo. – 5. Il ruolo dei comuni nel quadro delle autonomie. – 6. Considerazioni di sintesi.

1. Con la sentenza n. 210 del 9 luglio 2014 la Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità della l.r. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici)<sup>1</sup>, il cui art. 1 è stato impugnato in via principale con ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

In base a questa disposizione, spetta di regola alla Giunta regionale emanare un Piano straordinario di accertamento demaniale, con cui si provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti e si riportano su carte aggiornate i dati precedentemente noti<sup>2</sup>. In deroga alla disciplina regionale vigente sulla distribuzione delle competenze amministrative, data la necessità di verificare e correggere l'accertamento pregresso degli usi civici, si stabilisce<sup>3</sup> però eccezionalmente che per la prima volta il monitoraggio debba avvenire ad opera dei comuni, mediante l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'art. 9, l.r. 14 marzo 1994, n. 12<sup>4</sup>. Spetta ai comuni anche il potere di proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti a tutela dell'interesse pubblico prevalente, ma la legge indica direttamente come ipotesi di sdemanializzazione la perdita oggettiva (o la mancata dimostrazione documentale) di destinazione boschiva o pascoliva dei terreni; inoltre, è consentito ai comuni, previa intesa fra le parti, applicare la transazione giurisdizionale o comunque chiudere le controversie in corso<sup>5</sup>. Infine, si sancisce la decadenza immediata – a seguito della tempestiva

---

<sup>1</sup> Per quanto concerne l'evoluzione degli usi civici con particolare riferimento alla situazione sarda, v. soprattutto S. DELIPERI, *Gli usi civici e gli altri diritti d'uso collettivi in Sardegna*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 387 ss.

<sup>2</sup> V. art. 1, c. 1, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

<sup>3</sup> V. art. 1, c. 2, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

<sup>4</sup> Precisamente, secondo l'art. 8, l.r. Sardegna n. 12/1994, «sulla base dell'inventario generale dei terreni soggetti ad uso civico i Comuni singoli o consorziati, avvalendosi eventualmente della collaborazione tecnico - finanziaria delle Amministrazioni provinciali o regionali, predispongono i piani di valorizzazione e di recupero delle terre ad uso civico ricadenti nelle rispettive circoscrizioni, finalizzati allo sviluppo sociale ed economico delle comunità interessate». Si stabilisce che i piani «possono prevedere per i terreni una destinazione diversa da quella cui questi sono soggetti qualora tale destinazione comporti, per la collettività interessata, un reale notevole vantaggio»; essi, comunque, «devono rispondere ai fini di pubblico interesse, non devono compromettere l'esistenza degli usi civici e non devono pregiudicare i diritti delle collettività utenti». In base all'art. 9 della legge, i piani di valorizzazione «sono adottati con deliberazione dei consigli comunali» e «sono approvati con decreto del Presidente della Giunta regionale, su deliberazione della Giunta medesima adottata su proposta dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro-pastorale».

<sup>5</sup> V. art. 1, c. 3, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

approvazione da parte della regione del piano straordinario comunale – dell’esito degli accertamenti svolti in passato e non confermati in seguito alla verifica più recente<sup>6</sup>.

Secondo il Governo, la norma è incompatibile con il combinato disposto degli artt. 9<sup>7</sup> e 117, c. 2, lett. s), Cost.<sup>8</sup>, degli artt. 135<sup>9</sup>, 142, c. 1, lett. h)<sup>10</sup>, e 143<sup>11</sup>, d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, dell’art. 3, c. 1, lett. n), dello statuto regionale sardo<sup>12</sup> e dell’art. 6<sup>13</sup> del suo decreto attuativo. Nel ricorso, si rileva che la previsione impugnata comporterebbe la graduale estinzione dei diritti di uso civico radicati sul territorio, in tal modo interferendo sulla tutela del paesaggio, materia di competenza esclusiva del legislatore statale. Si lamenta, inoltre, che la sdemanializzazione concerne indiscriminatamente tutti i terreni gravati da uso civico quale conseguenza della perdita della destinazione pascoliva o boschiva, che però non è incompatibile con la permanenza di rilievo paesaggistico del bene. Infine, la norma regionale scardinerebbe illegittimamente il sistema della pianificazione territoriale, in cui la ricognizione degli usi civici spetta congiuntamente allo Stato e alla regione.

La Consulta non condivide la tesi opposta dal legislatore sardo, che sottolinea soprattutto la natura dichiarativa della ricognizione effettuata (in prima battuta dal comune e quindi dalla regione) e nota come l’autorità nazionale disponga comunque di strumenti vincolistici *ad hoc* per salvaguardare il valore ambientale dei suoli. L’art. 1, l.r. n. 19/2013 è, pertanto, annullato.

2. In primo luogo, merita un cenno la questione – affrontata dalla Corte in via preliminare e risolta negativamente – relativa all’ammissibilità dell’intervento in giudizio di un consorzio.

Come pure la Consulta ricorda<sup>14</sup>, l’orientamento restrittivo deriva dalla limitazione normativa della legittimazione a partecipare al processo su ricorso in via principale ai soli soggetti

---

<sup>6</sup> V. art. 1, c. 4, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

<sup>7</sup> Come è noto, in base a questa disposizione «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» e «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

<sup>8</sup> Come è noto, in base a questa disposizione rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali».

<sup>9</sup> Questa disposizione disciplina i piani paesaggistici, emanati congiuntamente dalle regioni e dal Ministero, come «piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici» (c. 1), aventi la funzione di riconoscere «gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche» dei territori considerati e di indicarne «i relativi ambiti» (c. 2) e le «specifiche normative d’uso» (c. 3, ripreso più dettagliatamente nel successivo c. 4).

<sup>10</sup> In base a questa disposizione, le «zone gravate da usi civici» sono automaticamente ritenute di interesse paesaggistico e tutelate *ex lege*.

<sup>11</sup> Questa disposizione descrive il contenuto del piano paesaggistico.

<sup>12</sup> Si tratta della l.c. 26 febbraio 1948, n. 3. Il testo dell’art. 3, c. 1, lett. n), è riportato *infra*, nel testo, par. 2.

<sup>13</sup> Precisamente, l’art. 6, D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 ha determinato il trasferimento alla regione delle funzioni «già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri», ivi comprese «la redazione e l’approvazione dei piani territoriali paesistici».

<sup>14</sup> V. *Considerato in diritto*, 4.

investiti di potestà normativa<sup>15</sup> e ha trovato costante applicazione nella giurisprudenza pregressa<sup>16</sup>. In effetti, guardando al passato, può riscontrarsi che l'occasione per accogliere impostazioni più estensive si è prospettata in sede di conflitto di attribuzioni, ove la Consulta non ha escluso l'intervento di soggetti controinteressati rispetto al ricorrente<sup>17</sup>.

Nel caso esaminato nella sentenza in commento, peraltro, il consorzio intervenuto si trova in una posizione obiettivamente assai debole, in quanto titolare di diritti "localizzati" addirittura in ambito territoriale diverso da quello regionale sardo. Pertanto, non era certo questo il momento perché la Consulta ritornasse sulle posizioni fino ad ora espresse.

---

<sup>15</sup> Il problema si è posto, in dottrina, con riferimento all'ammissibilità dell'intervento nel giudizio in via principale di regioni diverse da quella che è parte nel processo. In proposito v., per esempio: E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, e G. GUZZETTA, *Variazioni in tema di intervento delle regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, Torino, 1998, rispettivamente 225 ss. e 458 ss., nonché R. ROMBOLI, *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Premessa*, in *Foro it.*, 1997, V, 309 s., i quali concordano sull'opportunità di ammettere l'intervento, adesivo o *ad opponendum*, di regioni diverse da quella che abbia impugnato la legge statale, rispettivamente per condividere e appoggiare le ragioni del ricorso o per contrastarle. Si osserva, infatti, che l'interesse a partecipare al giudizio sorge in loro capo solo in seguito alla presentazione del ricorso. Pare di poter dire che le medesime considerazioni sembrerebbero applicabili anche ai casi di ricorso presentato dal Governo in via principale, dal momento che la Corte potrebbe estendere l'effetto della sua eventuale pronuncia di incostituzionalità a leggi regionali diverse da quella impugnata ma identiche nel contenuto. In generale, sulla legittimazione a partecipare al giudizio di costituzionalità, v. anche C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 228 ss.; S. AGOSTA, "Soggetti" ed "oggetti" del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in *Consulta online*, <http://www.giurcost.org/studi/agosta> (consultato il 4 gennaio 2015), in particolare Parte seconda, 2., M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in <http://www.giurcost.org/studi/d'amico.html>, 2006, (consultato il 4 gennaio 2015), in particolare 5.

<sup>16</sup> V. per esempio, nella giurisprudenza recente, C. cost., 19 luglio 2013, n. 220, in *F. it.*, 2013, 10, I, 2706, con nota di R. ROMBOLI; v. anche le note di S.M. CICONETTI, *Conversione in legge mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in <http://www.osservatorioaic.it/conversione-in-legge-mascherata-e-violazione-del-giudicato-costituzionale.html>, dicembre 2013, di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in <http://www.giurcost.org/studi/dickmann.pdf>, di F. FABRIZZI, *Il problema è il metodo - Brevissime considerazioni in tema di riforma delle Province (e non solo)*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=22870>, di F. FANASCA, *Prime valutazioni in ordine al comunicato stampa della Corte costituzionale relativo alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, del D.L. n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del D.L. n. 95/2012, in materia di riforma e riordino delle Province*, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=22856&dpath=document&dfile=09072013125930.pdf&content=Prime+valutazioni+in+ordine+al+comunicato+stampa+della+Corte+costituzionale+in+materia+di+riforma+e+riordino+delle+Province++stato++dottrina++>, di A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2013/0024\\_nota\\_2\\_20\\_2013\\_saitta.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2013/0024_nota_2_20_2013_saitta.pdf), 23 settembre 2013 (tutti consultati il 9 gennaio 2015). Il punto di partenza dell'evoluzione giurisprudenziale risale però a C. cost., ord. 30 maggio 1956 (in *Giur. cost.*, 1956, 11), poi confermata da C. cost., 13 febbraio 1995, n. 35 (in *Giur. cost.*, 1995, 369) e da C. cost., 7 ottobre 1999, n. 382 (in *Giur. cost.*, 1999, 2941). Cfr. per esempio, per trarne una serie di indizi in senso diametralmente opposto: C. cost., 22 maggio 1987, n. 182 (in *Giur. cost.*, 1987, 1319); C. cost., 17 dicembre 1987, n. 517 (*ivi*, 3351); C. cost., 27 dicembre 1991, n. 482 (*ivi*, 1991, 3883).

<sup>17</sup> V., per esempio, C. cost., 30 giugno 1988, n. 743, in *Giur. cost.*, 1988, 3398. In dottrina v., sul punto, per esempio: M. D'AMICO, *Una novità nei giudizi per conflitto di attribuzione: compare il "controinteressato"*, in *Il diritto della regione*, 1989, 129 ss.; V. ANGIOLINI, *Conflitto costituzionale di attribuzioni e controinteressato: la Corte (forse) fa il primo passo*, in questa *Rivista*, 1989, 1171 ss.; E. ROSSI, *I giuristi alla conquista della Marmolada*, in *Foro it.*, 1988, I, 3185 ss.

La seconda questione preliminare affrontata nella sentenza concerne l'asserita (da parte della regione) continuità fra la legge del 2013 e la l.r. n. 12/1994, che disciplina il potere regionale esercitabile in materia di usi civici.

La Consulta si limita a constatare come fra le due normative non possa esservi una relazione di omogeneità, poiché quella successiva esplicitamente si pone in deroga a quella più risalente. In realtà, pare di poter dire che l'obiezione opposta dalla regione Sardegna sottende forse un ragionamento più complesso. Dato che le disposizioni impugnate palesemente sono eccezionali rispetto al quadro normativo vigente, la coerenza indicata dalla regione si potrebbe ravvisare piuttosto rispetto al potere legislativo (ampiamente inteso) esercitato con l'emanazione della legge del 1994.

Quest'ultima, all'art. 1, pone fra le sue finalità la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali in materia di usi civici (e la distribuzione delle competenze specifiche fra i vari organi), per garantirne la sopravvivenza e assicurare «la partecipazione diretta dei Comuni alla programmazione ed al controllo dell'uso del territorio», in vista della tutela degli interessi delle popolazioni locali, anche mediante la salvaguardia delle potenzialità produttive dei suoli<sup>18</sup>. Ora, la disposizione annullata con la sentenza n. 210/2014, se pur dotata di contenuto dichiaratamente eccezionale, sul piano sistematico certamente si poneva nell'ambito delle finalità generali perseguite dal legislatore sardo già nel 1994, anche con riferimento alla configurazione del ruolo dei comuni. Del resto, l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce alla regione la potestà legislativa (da esercitarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica») in materia di *usi civici*: pare di poter ritenere che questa locuzione ricomprenda, fra l'altro, l'istituto degli usi civici. La Corte costituzionale non valorizza del tutto tale ampio riferimento. Analogamente, essa non si sofferma sulla circostanza che, nella l.r. n. 12/1994, la competenza sul procedimento relativo all'accertamento (meramente dichiarativo) della persistenza degli usi civici sul territorio sardo è attribuita congiuntamente alla regione e ai comuni<sup>19</sup>. In prospettiva sistematica, anche il profilo ora indicato dimostra in un certo qual modo la continuità fra la disciplina regionale “generale” in materia di usi civici e la normativa del 2013, che in sostanza aveva dilatato competenze comunali non estranee all'impianto complessivo della l.r. n. 12/1994.

---

<sup>18</sup> V. art. 1, l.r. Sardegna n. 12/1994, che rinvia al combinato disposto degli artt. 3, lett. n), e 6 dello statuto speciale.

<sup>19</sup> V. l.r. Sardegna n. 12/1994, artt. 4-7, in base al quale spetta all'assessorato dell'agricoltura e riforma agropastorale, attraverso l'ufficio regionale per gli usi civici, individuare le aree gravate da uso civico, con l'ausilio dei comuni direttamente interessati ed eventualmente di tecnici esperti della materia. I decreti emessi dall'assessorato sono trasmessi ai comuni, che provvedono alla loro pubblicazione nell'albo pretorio in vista della possibile presentazione di impugnazione. L'assessorato approva anche l'inventario regionale delle terre civiche, che costituisce la base per la programmazione degli interventi di utilizzazione, recupero e valorizzazione.

Tuttavia, accogliendo in pieno la sollecitazione proveniente dalla ricostruzione proposta nel ricorso presentato dal Governo, la Consulta preferisce valutare la legittimità della previsione impugnata esclusivamente alla luce della (ormai, sedimentata) riconducibilità della disciplina degli usi civici alla tutela del paesaggio, dell'ambiente e dell'ecosistema.

3. Il fattore decisivo nella pronuncia in commento è rappresentato dalla qualificazione come “grande riforma economico-sociale” del combinato disposto degli artt. 135, 142 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo orientamento sostanzialmente corrisponde alla linea costantemente seguita dalla Consulta, che da circa un trentennio riconosce, così, natura vincolante – anche nei confronti dei legislatori regionali ad autonomia speciale<sup>20</sup> – alle disposizioni nazionali in materia di tutela paesaggistica<sup>21</sup>.

Nella sentenza n. 210/2014 la Corte costituzionale ripercorre per sommi capi l'evoluzione normativa e sistematica degli usi civici<sup>22</sup>, il cui punto di partenza è costituito dalla loro rilevanza

---

<sup>20</sup> Le norme di riforma economica e sociale sono richiamate da tutti gli statuti speciali come limite alla potestà legislativa regionale primaria in materia (tra l'altro) di usi civici. Oltre alla l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 3, lett. n), già richiamata, v.: l. cost. 31 gennaio 1963, n. 29 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), art. 4, in particolare n. 4); D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), artt. 4 e – con riferimento alle competenze legislative esclusive delle province autonome di Trento e Bolzano – 8, n. 7; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), art. 2, lett. o). V. anche R.d. legisl. 15 maggio 1946, n. 133 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), art. 14, lett. c), dove però si parla testualmente di «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», utilizzando un'espressione palesemente più restrittiva.

<sup>21</sup> Per esempio, v. C. cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *F. it.*, 1986, I, 2690, con note di M.R. COZZUTO QUADRI, *Stato, regioni e tutela ambientale: la l. 431/85 supera il vaglio della Corte costituzionale*, e B. CARAVITA, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, ove la Corte precisa che il carattere di grande riforma economico-sociale non dipende dalla qualificazione normativa o proveniente dalle autorità, ma dalla natura obbiettiva delle regole in questione, che spetta alla stessa Consulta accertare. V. anche C. cost., 25 luglio 1984, n. 219, in *Rass. Avv. Stato*, 1984, I, 645.

<sup>22</sup> La dottrina in proposito è particolarmente ricca. A mero fine esemplificativo, v., per esempio: S. PACE, *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino - Alto Adige*, I.C.A., Trento, 1975, 3 ss.; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1965, II, 666 ss.; G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956, 3; S. MAZZOLI, *Usi civici*, in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it), 29 giugno 2006 (consultato il 9 gennaio 2015). In termini ricostruttivi più generali, v., per esempio: U. PETRONIO, (voce) *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 930 ss., nonché IDEM, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. CORTESE (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985, Milano, 1988, 491 ss.; M.A. LORIZIO, *Il riordino degli usi civici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 609 ss., nonché IDEM, (voce) *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994; A. GERMANÒ, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. agr.*, 1994, 209 ss. Inoltre, v.: A. PALERMO, (voce) *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino, 1975, 209 ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; M. ZACCAGNINI, A. PALATIello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000; AA.VV., *Atti del Convegno sugli usi civici di Roma 1-2 giugno 1989*, Milano, 1990; O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, Milano, 1991; AA.VV., *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Napoli, 1992; F. MARINELLI, *I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 227 ss.; A. SIMONATI, *La Corte Costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in questa Rivista, 1998, 1479 ss.; AA.VV., *Atti della riunione scientifica sulle terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema di Trento 7-8 novembre 1998*, Padova, 2000; P. VITUCCI, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 579 ss.; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 183 ss.; C. ALVISI, *Usi civici*, in *Contr. e impresa*, 2005, 825 ss.; D. PACE, *Demani e usi civici trentini: natura origine e gestione*, in AA.VV., *Atti del Convegno di Castello Tesino, 17 marzo 2006*, Trento, in

esclusivamente a fini di produzione agricola<sup>23</sup> (tanto che il legislatore originariamente ne aveva di fatto predisposto la progressiva scomparsa, a fini di razionalizzazione complessiva del sistema), ma è poi approdato alla loro rivitalizzazione in quanto strumenti di tutela ambientale<sup>24</sup>. La Consulta sottolinea dunque come, anche nella propria giurisprudenza, sia stata gradualmente accolta la ricostruzione degli usi civici (oggi pacifica) come istituti aventi prevalentemente una finalità di salvaguardia paesaggistica del territorio<sup>25</sup>. In tale prospettiva, è evidentemente agevole ricondurre la relativa attività legislativa alla competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., compatibilmente anche con quanto previsto nell'art. 9 Cost.*<sup>26</sup>.

---

[http://www.regione.taa.it/archivi/conv/usi\\_civici/video/Demani%20civici%20ed%20usi%20civici%20in%20Tesino.pdf](http://www.regione.taa.it/archivi/conv/usi_civici/video/Demani%20civici%20ed%20usi%20civici%20in%20Tesino.pdf), 1 ss. (consultato il 9 gennaio 2015).

<sup>23</sup> Il problema della legittimità dello sfruttamento economico del suolo gravato da uso civico e delle sue corrette modalità di gestione, anche con riferimento alla portata del potere pianificatorio degli enti locali, è affrontato, per esempio, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive cit.*, soprattutto da M. SAMPERI, *Le utilizzazioni naturalistiche dei beni civici*, *ivi*, 153 ss. e da P. FEDERICO, *L'utilizzazione delle terre civiche: prospettive di riforma*, *ivi*, 193 ss. Inoltre, v. F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 1998, 2, 329 ss., 329 ss.

<sup>24</sup> V. in proposito, per esempio: P. GROSSI, *"Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi cit.*; A. PASSARELLI, *La legislazione in materia di usi civici quale strumento di tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio (Latina, 1 - 3 marzo, 1985), Milano, 1986, 122 ss.; U. PETRONIO, (voce) *Usi civici cit.*, 930 ss.; M. DE PAOLIS, *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa*, IX, 1995, 37 ss.; F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo) cit.*, 329 ss.; M. CAMPOLO, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, E.S.I., Napoli, 1999; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001; P. PROVENZALI, *Usi civici*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, pp. 1784 ss.; P. NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 1997, 377 ss., G. DI GENIO, L. DE VITA, *Promozione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Archivio Scaloja - Bolla*, 2005, n. 1, 147 ss. Recentemente v., per esempio, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013, in più punti, ed E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 2, 129 ss. È particolarmente interessante – e in parziale controtendenza – P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico cit.*, 183 ss., il quale ritiene che, in realtà, la vocazione “paesaggistica” degli usi civici fosse chiara già al legislatore del 1927.

<sup>25</sup> V., per esempio, C. cost., (25 marzo) 1 aprile 1993, n. 133, in *Dir. giur. agr. ambiente*, 1993, II, 278, con nota di A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte Costituzionale*, e in *Riv. giur. ambiente*, 1993, con nota di C. SANTORIELLO, *La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte Costituzionale*, 700 ss. V. anche C. cost., (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46, in *Giur. cost.*, 1995, 413 ss.; C. cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71 (in *Giur. cost.*, 1999, 804 ss.), C. cost., ord. 22 luglio 1998, n. 316 (in *Giur. cost.*, 1998, 2321 ss.) e C. cost., ord. 8 maggio 1998, n. 158 (in *Giur. cost.*, 1998, 1398 ss.). V. poi C. cost., ord. (9 luglio) 22 luglio 1998, n. 316, in *Giur. cost.*, 1998, II, 2321 ss. Più recentemente, v. C. cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 1318. Inoltre, v. C. cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719 (in *Giust. civ. mass.*, 1995, fasc. 12); cfr. C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858 (in *Giust. civ.*, 1994, I, 86 ss., con nota di E. CASAMASSIMA, *Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 1207 ss., di E. DI SALVO, *Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?*, *ivi*, 1994, I, 637 ss., di F. PAOLICELLI DI SALVO, *Il "revirement" delle sezioni unite della Corte di cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 634 ss. e di F. MARINELLI, *Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*, *ivi*, 1994, I, 1526 ss.). Infine, v. C. cass., SS.UU., 23 febbraio 2001, n. 68 (in *Dir. e giur. agr.*, 2001, 448, con nota di L. AMENDOLA, *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*)

<sup>26</sup> V., per esempio, C. cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *Giur. cost.*, 2007, 6, 4075, con nota di D. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto*, ed E. FURNO, *La Corte costituzionale "salva" la cogestione in materia paesaggistica, ma non scioglie il nodo del rapporto tra Stato e regioni*.

L'unica precisazione richiesta dal coinvolgimento di regioni a statuto speciale o province autonome deriva dalla necessità di tenere conto del contenuto degli statuti<sup>27</sup>. Ora, poiché (come si è detto) la previsione dell'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio è costantemente ricondotta dalla Consulta<sup>28</sup> alle norme di grande riforma economico-sociale e queste ultime (*ex* art. 3, l.c. n. 3/1948) rappresentano un limite alla potestà legislativa della regione Sardegna, evidentemente ne deriva che la disciplina nazionale del piano paesaggistico dettata in quella sede vincola, alla luce dello statuto regionale, anche il legislatore sardo.

4. Dopo aver ravvisato, alla luce della ricostruzione svolta, la compresenza di attribuzioni legislative regionali e statali, la Consulta ne trae delle conseguenze immediate sul piano dello svolgimento dei poteri amministrativi, indicando la necessità che su questo fronte sia individuato «un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono [...] sottesi» ai due «ambiti competenziali»<sup>29</sup>.

È interessante notare, in primo luogo, come il procedimento (e il coinvolgimento in quella sede dei soggetti istituzionalmente depositari della cura degli interessi coinvolti) sia indicato come la sede privilegiata del coordinamento fra funzioni di livello diverso. Questo dato, infatti, va inserito nel contesto complessivo della giurisprudenza della Corte, ove – nonostante al rispetto del “giusto procedimento” non sia riconosciuto fondamento costituzionale diretto<sup>30</sup> – emerge la progressiva configurazione della proceduralizzazione come regime generale dell'azione amministrativa<sup>31</sup>.

In secondo luogo, nella decisione in commento la Consulta parrebbe desumere dalla coesistenza di competenza normativa statale e regionale (alla luce dello statuto speciale di autonomia) la corrispondente necessaria cooperazione fra livelli istituzionali nell'esercizio delle funzioni amministrative<sup>32</sup>. La riflessione si fonda sulla natura e sulla consistenza dei distinti

---

<sup>27</sup> V., per esempio, C. cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 1, I, 23, nonché C. cost., 7 febbraio 2012, n. 18, in *F. it.*, 2012, 4, I, 1002.

<sup>28</sup> V., per esempio: C. cost., 10 febbraio 2006, n. 51, in *F. it.*, 2006, 11, I, 2988; C. cost., 25 maggio 2009, n. 164, in *Giur. cost.*, 2009, 3, 1837; C. cost., 22 luglio 2009, n. 226, in *F. amm. - C.d.S.*, 2009, 7-8, 1622; C. cost., 23 marzo 2012, n. 66, in *F. amm. - C.d.S.*, 2012, 5, 1051; C. cost., 24 luglio 2012, n. 207, in *Giur. cost.*, 2012, 4, 3017.

<sup>29</sup> V. *Considerato in diritto*, 9.

<sup>30</sup> V. soprattutto C. cost., 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. cost.*, 1962, 126 ss., con nota di V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e “giusto procedimento”*.

<sup>31</sup> V. per esempio: C. cost., 21 marzo 1989, n. 143, in *Giur. cost.*, 1989, 680; C. cost., 2 febbraio 1990, n. 41, in *Cons. St.*, 1990, II, 207; C. cost., 29 aprile 1993, n. 204, in questa *Rivista*, 1994, 371, C. cost., 1 giugno 1995, n. 220, in *F. it.*, 1996, I, 47; C. cost., 3 giugno 1998, n. 211, in *F. it.*, 1998, I, 2049. In dottrina, a questo proposito, v., per esempio: M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *F. amm.*, 2001, 1836 ss.; A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, 231 ss.; N. LONGOBARDI, *Il principio del “giusto procedimento” come limite al legislatore*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/amministrazione/longobardi.html>, 2004 (consultato il 5 gennaio 2015); G. COLAVITTI, *Il “giusto procedimento” come principio di rango costituzionale*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/amministrazione/colavitti.html>, 2005 (consultato il 5 gennaio 2015).

<sup>32</sup> Sulla necessaria cooperazione fra livelli istituzionali centrale e periferici, in particolare nel settore della tutela ambientale-paesaggistica, v. per esempio con particolare chiarezza, C. cost., 27 luglio 1992, n. 366, in questa *Rivista*,

interessi di cui la legislazione nazionale e quella sarda si fanno rispettivamente portatrici e richiede che la loro armonizzazione avvenga sul piano delle modalità dell'intervento sul territorio delle varie autorità.

Secondo la difesa sarda, tale esigenza si sarebbe potuta soddisfare con il ricorso agli strumenti dell'intesa fra la regione e lo Stato (tramite i Ministeri per i beni e le attività culturali e dell'ambiente), richiesta nelle regole per l'approvazione del piano paesaggistico<sup>33</sup>. Precisamente, in quella sede lo Stato, ove l'esito dell'accertamento straordinario di cui all'art. 1, l.r. n. 19/2013 avesse condotto alla soppressione dell'uso civico, avrebbe potuto decidere di apporre sull'area interessata un altro vincolo, in applicazione dell'interesse alla tutela ambientale di cui è depositario. La Consulta non condivide questa opinione e ritiene che, nel caso sottoposto alla sua attenzione, l'inserimento o l'esclusione dell'area (nei piani di valorizzazione) dal novero di quelle gravate da uso civico fosse di per sé suscettibile di produrre effetti immediati e irreversibili sul fronte della qualificazione giuridica del terreno e della tutela predisposta.

Ma c'è di più. Il punto saliente dell'argomentazione, infatti, sta nell'obiezione opposta al rilievo per cui l'amministrazione centrale avrebbe potuto recuperare in pieno il proprio ruolo deliberativo, pur a fronte dell'eliminazione dell'uso civico nel piano di valorizzazione, tramite l'apposizione sul fondo di un vincolo di diversa natura. La Corte nota che tale forma di tutela ha una portata meramente negativa, incentrata sul divieto di realizzare interventi modificativi nell'area. Al contrario, l'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è adeguatamente protetto non tanto impedendovi qualsiasi attività, quanto piuttosto regolandone (e incentivandone) la cura attiva da parte delle popolazioni radicate sul territorio, che dalla perdurante vitalità dell'uso civico traggono i maggiori vantaggi e utilizzandolo costantemente ne assicurano la conservazione. In tal modo, è pienamente protetto l'interesse dell'intera collettività – riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (che la Consulta richiama)<sup>34</sup> – alla conservazione degli usi civici quali istituti di raccordo fra «profili economici, sociali e ambientali», che concorrono al mantenimento dell'ambiente antropico, con particolare riferimento alla sua valenza paesaggistica<sup>35</sup>.

Proprio alla luce di queste considerazioni la Consulta ritiene che il coinvolgimento del livello istituzionale centrale non possa legittimamente avvenire *a posteriori*, ma debba al

---

1993, 1231, con nota di M. MALO, *Appunti sulla organizzazione collaborativa fra Stato e Regioni*, e di M. MARPILLERO, *I nuovi enti parco e l'autonomia regionale: la Corte consolida il modello cooperativo fondato sulle norme di attuazione per le Regioni speciali*; v. anche C. cost., 1 giugno 2006, n. 213, in *F. it.*, 2007, 9, I, 2303.

<sup>33</sup> V. *Considerato in diritto*, 9.1., ove si fa riferimento all'istituto dell'accordo fra amministrazioni di cui all'art. 15, l. n. 241/1990.

<sup>34</sup> V., per esempio, C. cass., 16 febbraio 2011, n. 3811, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 4, I, 881; nel testo della sentenza in commento, v. *Considerato in diritto*, 9.2.

<sup>35</sup> V., per esempio, C. cost., 20 febbraio 1995, n. 46 (in *Riv. giur. amb.*, 1996, 73, con nota di M. NUNZIATA, *Costituzionalmente legittimo riconoscere l'autonomo potere di esercitare ex officio la propria giurisdizione ai commissari agli usi civici*).



contrario essere anticipato al momento della redazione del piano straordinario di accertamento demaniale. Esso, dunque, deve essere tempestivamente comunicato allo Stato per consentire alle competenti autorità nazionali di attivarsi, affinché la modificazione del regime giuridico dei beni di uso civico non avvenga al di fuori del piano paesaggistico regionale.

Per completezza, va detto che l'automatismo tendenziale previsto nella disposizione censurata dalla sentenza in commento avrebbe forse potuto essere ricondotto a parametri di semplificazione procedimentale<sup>36</sup>, espressione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa. A ben vedere, tuttavia, la scelta effettuata dal legislatore sardo risultava incompatibile con la complessità che contraddistingue, sul piano funzionale e teleologico, l'istituto dell'uso civico. L'interesse alla sopravvivenza degli usi civici radicati sul territorio, infatti, è riconducibile sia alle comunità locali, sia alla collettività nazionale. Indubbiamente il legame con la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema rispecchia un'esigenza comune a entrambi gli ambiti soggettivi. Nel contempo, però, le popolazioni che usufruiscono direttamente del terreno (o che, al contrario, hanno ormai perso la percezione dell'utilità prodotta dal suo sfruttamento collettivo) rappresentano aspirazioni (correlate, per esempio, all'auspicato sviluppo economico dell'area) potenzialmente assai diverse e a volte addirittura contrastanti rispetto a quelle della totalità dei consociati. In tale prospettiva, il mancato coinvolgimento attivo delle istituzioni centrali nell'assunzione delle decisioni circa la sopravvivenza dell'uso civico appare irragionevole e ingiustificato.

5. Secondo la Corte, un ulteriore profilo di illegittimità emerge dal c. 3 dell'art. 1, l.r. Sardegna n. 19/2013, in cui era previsto il potere dei comuni di disporre direttamente (previo accordo fra le parti) l'estinzione delle liti pendenti relative a terreni gravati da uso civico. Tale disposizione, infatti, era evidentemente suscettibile di incidere sulla ricognizione effettuata dal piano straordinario, ma non assicurava il coinvolgimento nella fattispecie dell'amministrazione statale. I comuni, però, possono legittimamente esercitare al più un ruolo di matrice meramente propositiva, mentre non può essere loro consentito di pronunciare l'ultima parola in via del tutto autonoma circa la sopravvivenza dell'uso civico. Inoltre, l'art. 6 dello statuto speciale sardo attribuisce alla regione la competenza amministrativa «nelle materie nelle quali ha potestà legislativa [...] salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica»<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> In proposito, v. per esempio F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo) cit.*, 329 ss., il quale afferma che il principio di semplificazione, che contraddistingue le riforme del diritto amministrativo a partire dagli anni novanta del ventesimo secolo, non può oggi non permeare anche la disciplina degli usi civici.

<sup>37</sup> La stessa disposizione precisa, inoltre, che la regione «esercita altresì le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato».

In prospettiva, per così dire, “sistematica”, ci si può domandare se la sentenza in commento sia pienamente in linea con la giurisprudenza costituzionale precedente o si ponga al contrario, almeno parzialmente, in controtendenza.

A prima vista, parrebbe di poter ravvisare una discrepanza essenziale rispetto a qualche sentenza più risalente. In quelle pronunce, alcune norme regionali sono state ritenute illegittime in quanto non sufficientemente garantistiche proprio del ruolo regionale<sup>38</sup>, mentre nella decisione del 2014 si lamenta che l’orientamento seguito dal legislatore sardo tutela in maniera troppo debole la competenza degli organi dello Stato. In realtà, è possibile individuare un nesso fra il passato e il presente, nell’intento di salvaguardare la complessità teleologica che contraddistingue l’identità giuridica dell’uso civico e si rispecchia attualmente nella molteplicità degli interessi pubblici – variamente radicati a livello istituzionale – che necessariamente devono trovare spazio (*a priori*) nelle valutazioni amministrative relative alla gestione del territorio.

Se, quindi, non sfugge l’elemento di continuità con le decisioni precedenti, è necessario nel contempo segnalare, per completezza, come in passato la Corte abbia attentamente valorizzato la posizione della regione, quale ente che, proprio per la sua collocazione intermedia fra il comune (in cui si trovano le popolazioni immediatamente coinvolte nello sfruttamento dell’uso civico) e lo Stato (depositario delle competenze normative in materia di protezione dell’ambiente), è in grado di mediare adeguatamente fra le diverse istanze, cogliendo comunque le specificità locali. Infatti, sono state rigettate questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni che riconoscevano alla regione il potere di determinare le procedure per la classificazione delle terre gravate da uso civico, le quali, in seguito a situazioni fattuali ormai sedimentate, avessero definitivamente perso la conformazione fisica e la destinazione funzionale agraria, boschiva o pascoliva<sup>39</sup>. Va detto, però, che in quei casi il relativo potere amministrativo restava incardinato al livello regionale<sup>40</sup>, mentre nel caso che costituisce l’oggetto della sentenza del 2014 la Consulta contesta alla legge regionale impugnata, fra l’altro, l’eccessiva dilatazione del potere assegnato ai

---

<sup>38</sup> V., per esempio: C. cost., (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511 (in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>, consultato il 4 gennaio 2015) e C. cost., 25 maggio 1992, n. 221 (in questa *Rivista*, 1993, 450, con nota di S. MARTINI, *Alienabilità delle terre civiche: la Corte costituzionale fa un passo avanti*), che hanno riconosciuto la legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi regionali concernenti la “sclassificazione” dei terreni gravati da uso civico quando questi avessero di fatto perso irrevocabilmente le loro caratteristiche.

<sup>39</sup> V., per esempio: C. cost., 27 luglio 2006, n. 310, in questa *Rivista*, 2007, 2, con nota di A. SIMONATI, *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione*, 335 ss., a cui sia consentito rinviare; C. cost., (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345, in *Urban. e appalti*, 1998, 30 ss., con nota di S. CARRA, *Usi civici: bocciata la l. reg. Abruzzo per contrasto con i principi regolatori della materia*, e in *Giust. civ.*, 1998, I, 1515 ss., con nota di M.A. LORIZIO, *Demani civici: nuovi modelli di gestione*; C. cost., (8 maggio) 10 maggio 1995, n. 156, in *Giur. cost.*, 1995, 1309 ss.

<sup>40</sup> V. soprattutto v. C. cost., 19 dicembre 1991, n. 511 (in *Giust. Civ.*, 1992, 1167, con nota di F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni*), ove si è riconosciuta la legittimità dell’art. 10, l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, nella parte in cui predisponesse la competenza del Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato. V. anche C. cost., 27 luglio 2006, n. 310 cit., nonché, per esempio, C. Cost., (7 maggio) 25 maggio 1992, n. 221 cit. Inoltre, v. C. cost. (18 maggio) 27 maggio 1992, n. 237, in *Giur. cost.*, 1992, con nota di S. GATTAMELATA, *Legislazioni regionali e Corte costituzionale: verso una gestione differente dei terreni di uso civico*, 4419 ss.

comuni. Non si tratta di un fattore irrilevante, poiché da tempo in dottrina si prospetta il rischio che l'indiscriminata espansione dell'influenza comunale sulle decisioni relative alla sopravvivenza degli usi civici possa alimentare forme distorte di "campanilismo", suscettibili di allontanare pericolosamente la percezione dell'uso civico dalla vocazione ambientalistica sua propria, che oggi ne rappresenta probabilmente la principale e peculiare funzione giuridica<sup>41</sup>. In altri termini, la diffidenza nei confronti dell'idoneità del comune a rappresentare adeguatamente l'interesse pubblico senza il contestuale coinvolgimento di altri livelli istituzionali – che è già affiorata nella giurisprudenza della Consulta<sup>42</sup> – parrebbe derivare dal legame fra gli usi civici come strumenti di tutela del patrimonio paesaggistico e la titolarità del corrispondente interesse giuridico in capo all'intera collettività nazionale.

6. In termini generali, può riscontrarsi un elemento ricorrente, nelle pronunce della Consulta, nella salvaguardia del delicato equilibrio fra i diversi livelli istituzionali, la cui compresenza nella gestione degli usi civici è preordinata a garantire la tutela dei molteplici e distinti interessi pubblici a cui essa è correlata. Pertanto, ad avviso della Corte, è essenziale che gli enti cooperino tra loro, in modo che ciascuna dimensione connessa all'ottimale sfruttamento dei demani collettivi possa emergere ed essere soppesata senza soffocare le altre. Si riscontra oggi, tuttavia, una spiccata valorizzazione dell'art. 9 Cost. e delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che, disciplinando i compiti dello Stato nell'emanazione di provvedimenti di natura vincolistica, assumono la natura di riforma economico-sociale e come tali vanno inderogabilmente applicati anche dai legislatori regionali ad autonomia speciale.

Su questo fronte, è interessante rammentare che la Corte costituzionale da tempo afferma<sup>43</sup> come le disposizioni che impongono l'intervento dello Stato nell'attività amministrativa in ambito paesistico corrispondano a norme fondamentali di riforma economica e sociale, comunque intangibili dalla legislazione regionale (anche ad autonomia speciale). Tale ricostruzione deriva dal legame inscindibile fra le funzioni istituzionali del Ministro per l'ambiente e il valore fondamentale dell'art. 9 Cost., la cui corretta attuazione esso è chiamato ad assicurare<sup>44</sup>. Si riscontrava, però, maggiore disponibilità a riconoscere l'esercizio dell'autonomia.

---

<sup>41</sup> V., per esempio, già P. NERVI, *I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale*, in AA.VV., *I temi di bosco e ambiente*, Consorzio nazionale per la valorizzazione delle risorse forestali e delle aree protette, Frontone (PS), 1995, 24. V. anche P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico cit.*, 183 ss.

<sup>42</sup> V., per esempio: C. cost., (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345 cit., nonché C. cost., 27 luglio 2006, n. 310 cit.

<sup>43</sup> Per un caso relativo alla legislazione regionale sarda, v. C. cost., 14-18 ottobre 1996, n. 341, in *Giur. cost.*, 1996, 2983.

<sup>44</sup> In termini simili, a partire proprio dalla configurazione di un legame diretto e profondo fra le funzioni ministeriali e la previsione dell'art. 9 Cost., v. per esempio C. cost., 9 dicembre 1991, n. 437, in *Giur. cost.*, 1991, 3646, con nota di G. MORBIDELLI, *Ancora dei tormentati rapporti tra Regioni e legge Galasso*. Inoltre, v. per esempio C. cost., 27

Infatti, a fronte dell'applicabilità di norme nazionali in carenza dell'esercizio della potestà legislativa primaria (segnatamente, in materia di usi civici) di una regione a statuto speciale, la Consulta ha avuto modo di precisare che tali previsioni andavano armonizzate con la sussistenza di poteri regionali accentuati; pertanto, le funzioni amministrative attribuite dal legislatore centrale agli organi dello Stato dovevano essere trasferite, in armonia con le previsioni statutarie, a quelli regionali<sup>45</sup>. Ciò dimostra come la rilevanza del legame fra la gestione degli usi civici e il valore primario della tutela ambientale nel corso del tempo si sia progressivamente intensificata e sia attualmente percepita come fonte di competenze inderogabili al livello istituzionale centrale.

---

giugno 1986, n. 151 cit., nonché C. cost., 25 maggio 1987, n. 210, in *Riv. amm. Rep. It.*, 1988, 587, e C. cost., 30 dicembre 1987, n. 617, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 113.

<sup>45</sup> V. C. cost., (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511 cit.