CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **113/2018**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente *LATTANZI* - Redattore *CAROSI*

Udienza Pubblica del **10/04/2018** Decisione del **10/04/2018**

Deposito del **31/05/2018** Pubblicazione in G. U. **06/06/2018**

Norme impugnate: Art. 8 della legge della Regione Lazio 03/01/1986, n. 1, come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27/01/2005, n. 6.

Massime:

Atti decisi: **ord. 169/2017**

Correzione di errore materiale: v. ordinanza di correzione di errore materiale n. 2018/226

SENTENZA N. 113

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO’,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall’art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n.

1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», promosso dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana con ordinanza del 3 ottobre 2017, nel procedimento vertente tra M. C. e altro e l'Università agraria di Valmontone e altra, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di M. C. e altro;

udito nella udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Edoardo Di Giovanni e Maria Athena Lorizio per M. C. e altro.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 3 ottobre 2017, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

La disposizione censurata, riportata integralmente nel considerato in diritto, prevede la possibilità di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico, le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizione di particolare favore.

1.1. In punto di fatto, il Commissario rimettente premette di aver iniziato, d'ufficio, a seguito di un esposto dei consiglieri dell'Università agraria di Valmontone, un processo per l'azione di accertamento della qualitas di un terreno con annesso magazzino sito in Valmontone, messo in vendita nonostante non vi fosse un certificato edilizio in sanatoria.

L'Università agraria di Valmontone aveva, difatti, deciso di alienare un appezzamento di terreno chiedendo alla Regione Lazio il cambio di destinazione d'uso, ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751); quest'ultima aveva, invece, ritenuto, «trattandosi di alienazione di terreni demaniali edificati, ai sensi e per gli effetti del comma 1, lettera a) dell'art. 8 della L.R. n. 1/1986 e s.m.i. [….] è compito degli Enti titolari dei diritti civici, procedere autonomamente all'alienazione senza la necessità di acquisire l'autorizzazione regionale, stante la competenza».

La predetta Università agraria si era quindi avvalsa della facoltà, concessa dalla norma censurata, di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, il venir meno degli usi civici e, conseguentemente, del vincolo ambientale, consentendo, in definitiva, l'alienazione.

1.2. In ordine alla rilevanza della sollevata questione, il rimettente espone che, in base alla normativa regionale, con il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, il bene avrebbe acquisito natura disponibile e sarebbe legittimamente alienabile: il Commissario dovrebbe, quindi, limitarsi a prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e, conseguentemente, dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa. L'univocità della previsione legislativa non consentirebbe, infatti, interpretazioni differenti e la sdemanializzazione deriverebbe direttamente dalla legge impugnata, non essendo necessari né ulteriori atti amministrativi né ulteriori accertamenti istruttori nel corso della causa già matura per la decisione.

1.3. Quanto alla non manifesta infondatezza della medesima questione, il Commissario rimettente osserva che la materia degli usi civici sarebbe disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), al fine di garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Alle Regioni sono state, difatti, trasferite, con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, cosicché la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie a quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.

La legge impugnata contrasterebbe, in definitiva, con l'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 e con l'art. 42 del r.d. n. 332 del 1928, i quali richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera a (terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente) del medesimo art. 11.

Costituirebbe, infine, principio fondamentale in materia il fatto che le eccezionali ipotesi di legittimazione o di alienazione non possano mai interrompere la continuità del patrimonio collettivo venendo altrimenti compromessa la fruibilità di detto patrimonio.

1.4. Sotto altro profilo, il Commissario rimettente osserva che «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici» sarebbero state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), dapprima con l'art. 1, lettera h), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), quindi con l'art. 142, comma 1, lettera f [recte h], del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Si tratterebbe di norma di grande riforma economico-sociale (sono citate le sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) che limita l'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici – prosegue il rimettente – è stata affermata da questa Corte a partire dalle sentenze n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995 e dall'ordinanza n. 316 del 1998. Sarebbe in sostanza lo stesso aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, un valore costituzionale di per sé (sentenza n. 367 del 2007).

Ne deriva che la Regione «non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato» (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

Nel caso in esame, la Regione Lazio avrebbe, in definitiva, determinato una sostanziale sclassificazione dei terreni gravati da uso civico in quanto edificabili o, addirittura, abusivamente edificati e quindi condonati, benché sia certo che la normativa regionale «non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive» (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, la norma regionale eccederebbe dall'ambito di competenza legislativa regionale, incidendo nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata al legislatore statale dall'art. 117, lettera s), Cost., come già riconosciuto da questa Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014); incontrerebbe il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (è menzionata la sentenza n. 210 del 2014); violerebbe, infine, la competenza statale esclusiva in materia anche sotto il profilo della pianificazione paesaggistica (art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004).

1.5. Inoltre, la normativa regionale consentirebbe il trasferimento della proprietà del suolo e farebbe venir meno vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici anche non autorizzati. Essa configurerebbe dunque ulteriori ipotesi di sanatoria edilizia in contrasto con la legislazione statale (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia-Testo A»), alla quale è riservata detta materia (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

1.6. La disposizione impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione», anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014. Il legislatore regionale avrebbe difatti pretermesso di considerare, attraverso un idoneo procedimento, gli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato sarebbe titolare.

1.7. L'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 confliggerebbe, infine, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di coerenza dell'ordinamento, in quanto consentirebbe all'autore di un illecito edilizio (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha compromesso, con danno della collettività. Diversamente, l'art. 934 del codice civile prevede il principio dell'accessione, in base al quale qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. Parimenti, l'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, il «bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive» vengano acquisiti al patrimonio del Comune. Nel caso in esame, al contrario, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale verrebbe "premiato" mediante «l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime», configurando così una ipotesi di accessione invertita in contrasto con le previsioni della normativa statale.

In definitiva, la legge regionale in esame prevederebbe un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produce la trasformazione del demanio in allodio.

2.– Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio a quo, chiedendo l'accoglimento della questione.

Le parti private ribadiscono, quale primo motivo di illegittimità costituzionale, la violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 Cost., rimarcando la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004. L'alienazione consentita dalla legge regionale laziale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia. Vengono richiamate, in proposito, le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998.

Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici da liquidare dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata. La natura dominicale o comunque reale del diritto civico e degli altri diritti collettivi (è citata Cassazione civile, sezione seconda, 29 luglio 2016, n. 15938) sarebbe peraltro oggi espressamente riconosciuta dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

Considerato in diritto

1. Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

Il giudice a quo premette di avere avviato d'ufficio – su sollecitazione di due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone – un processo per l'azione di accertamento della qualitas di un terreno con annesso magazzino, sito in Valmontone e promesso in vendita a una società privata dalla medesima associazione agraria.

Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessa dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area.

L'art. 8 stabilisce, difatti, che «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei

termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3. Per i terreni di cui al comma 1, lettera b), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4. Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico. 5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6. Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

Il rimettente, dopo aver precisato che non è necessario «svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione» e che la norma avrebbe determinato l'automatica sclassificazione dei beni civici – ciò comportando che l'accertamento giudiziale dovrebbe limitarsi alla presa d'atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale, con conseguente estinzione ex lege dei «diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa» – ritiene che la norma impugnata contrasti, tra gli altri, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dettando norme in ambito di competenza esclusiva dello Stato.

In buona sostanza, la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codice civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno). Alle Regioni sarebbero state trasferite, per effetto del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), le sole funzioni amministrative, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e – per di più, come nella fattispecie in esame – compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

Inoltre, le ipotesi di alienazione e legittimazione non potrebbero mai essere adottate interrompendo «la continuità del patrimonio collettivo altrimenti ne verrebbe compromessa la fruibilità nel suo complesso. Nel caso di specie tale esigenza non è in alcun modo tutelata».

La Regione avrebbe poi operato detta sclassificazione in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe «all'autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività».

Al contrario, il principio civilistico dell'accessione sarebbe rinvenibile nell'art. 934 del codice civile, ai sensi del quale qualsiasi costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. L'art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), stabilirebbe, a sua volta, che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, si determini l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive. Secondo la norma impugnata, il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale sarebbe, al contrario, "premiato", consentendogli l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime, in contrasto con le previsioni della normativa statale, configurandosi così una ipotesi di "accessione invertita".

Verrebbe quindi configurata un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produrrebbe la trasformazione del demanio in allodio.

Il giudice rimettente censura poi la norma in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che dichiara – alla lettera h) – di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Viene all'uopo richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di valorizzazione ambientale attraverso la tutela e la conservazione dei beni collettivi.

Il giudice rimettente prospetta infine il contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, «stante la connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014».

Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio a quo, chiedendo l'accoglimento della questione e insistendo, innanzitutto, nella deduzione della violazione degli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 Cost. Stante la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, l'alienazione consentita dalla legge regionale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia (sono citate le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998). Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996 di questa Corte.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata.

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

2.– Questa Corte non ignora che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), la quale – senza abrogare o modificare le norme che qui rilevano – ha introdotto alcune novità in materia di usi civici e domini collettivi.

In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante ex lege sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Ne discende che, per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo.

Pertanto non occorre restituire gli atti al giudice a quo per un nuovo esame della questione alla luce della normativa sopravvenuta, che non potrebbe comunque incidere sulla preesistenza dei diritti condominiali rivendicati dai membri dell'Università agraria di Valmontone.

3.– Il giudizio a quo trova il suo fondamento nell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, il quale – per quanto qui interessa – stabilisce che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento […] ed alla rivendica […] delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate».

Tale norma è stata sin dall'origine intesa come attributiva di un potere di impulso d'ufficio per l'esercizio della giurisdizione che, prima del trasferimento delle funzioni amministrative, era incidentale, perché sorgeva in occasione dello svolgimento delle funzioni amministrative e a esse era direttamente collegato.

La disposizione, concepita quando il Commissario assommava in sé sia poteri amministrativi che giurisdizionali, è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative commissariali. In particolare, si pose il problema, in relazione ai principi della domanda e della terzietà del giudice, della permanenza o meno di tale potere d'impulso d'ufficio conferito al Commissario dalla citata norma, proprio in quanto devolveva nelle mani di uno stesso giudice sia l'impulso processuale che le funzioni giudicanti.

Un breve excursus su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993. Questa Corte ha evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993). Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995). La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997). Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), e, d'altro canto, più recentemente, con ordinanza n. 21 del 2014, questa Corte, nuovamente investita della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di "legittimità provvisoria" della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995.

Ferma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario, nel caso in esame l'azione di quest'ultimo sembra riconducibile all'ipotesi di impulso «su istanza degli interessati» di cui all'art. 29 della legge n. 1766 del 1927. Tale disposizione, prevedendo che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche d'ufficio […]», contempla sostanzialmente due fattispecie: la seconda riconducibile a una giurisdizione di tipo obiettivo, la prima fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti.

Nel giudizio a quo gli istanti rivestono la qualifica di amministratori dell'Università agraria di Valmontone e, in quanto tali, sono anche "utenti-condomini" della proprietà collettiva di cui reclamano, anche nell'atto di costituzione nel presente giudizio, la conservazione del regime giuridico e i conseguenti provvedimenti petitori e possessori a beneficio della collettività cui appartengono.

Si tratta di una forma di tutela riservata agli utenti, uti singuli et cives, che agiscono con un'azione individuale, e non popolare, poiché essi sono titolari di un proprio diritto, non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti.

La descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini.

Ciò è tanto più importante, ai fini della tutela, nei casi in cui – come quello in esame – l'ente gestore, cioè l'Università agraria, sostiene interessi antagonisti a quelli degli utenti, avendo deliberato la cessione del bene.

4.– La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (ex plurimis, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 123 del 2010).

E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte

seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche.

I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

È esatto pertanto l'assunto del giudice rimettente e degli utenti intervenuti nel presente giudizio, secondo cui il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione 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).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura contra legem «con il quale il comune [o l'Associazione agraria] alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, [quando non siano state rispettate] le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

4.1.– Non può essere condivisa invece l'affermazione del rimettente circa la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

È stato già in proposito precisato che, «[m]entre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria b ("terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria") fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico. Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"

(art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio» (sentenza n. 103 del 2017).

Da ciò si evince che nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale.

Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale.

È stato in proposito affermato che «[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a ("terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente")» (sentenza n. 103 del 2017).

5.– La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost.

È evidente nel caso in esame l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico.

Deve, al riguardo, essere condiviso l'assunto del giudice rimettente in ordine all'illegittimità della iniusta locupletatio che il legislatore regionale dispone a favore dell'occupatore.

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell'occupazione acquisitiva – che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) – che tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e seguenti cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata.

La logica di tale orientamento «era focalizzata soprattutto sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un'alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene e con le somme accessorie di rito» (sentenza n. 349 del 2007).

Ancor più la disposizione regionale risulta, sotto tali profili, illegittima, poiché: a) non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l'interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista; b) a differenza della fattispecie inerente alla sentenza n. 349 del 2007, l'indennizzo dell'ablazione non corrisponde al valore del bene "con le somme accessorie di rito", bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l'occupatore, se non addirittura simbolico; c) non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto, per i motivi precedentemente specificati, non sarebbe idoneo a intestare l'area ceduta in capo a colui che la occupa.

Per converso, non si può fare a meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore sine titulo di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene.

Peraltro, l'art. 8 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne: a) le procedure di asta pubblica «se [i terreni sono] divenuti edificabili»; b) la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2 del menzionato art. 8; c) le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico; d) la prelazione per i «detentori di aree civiche» di cui al comma 3.

Si tratta di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa "sclassificazione". Tale presupposto – come da costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione – può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ex multis, sentenza n. 210 del 2014).

Ciò comporta, con riguardo alle evocate fattispecie, che senza la previa sclassificazione nelle forme di legge: a) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche; b) non possono essere configurati «legittima realizzazione» o condoni; c) non sono rilevanti «successioni nel possesso»; d) non sono ipotizzabili prelazioni per i «detentori di aree civiche».

6.– Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, è fondata.

Questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica «ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

Questa Corte ha affermato che «"la conservazione ambientale e paesaggistica" spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). […] Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006). […] Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che "configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico […] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori

costituzionali” (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle “valli da pesca”). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di ‘una integrazione tra uomo e ambiente naturale’” (sentenza n. 46 del 1995)» (sentenza n. 210 del 2014).

6.1.– Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico.

Il fatto che le peculiari tipologie d’utilizzo dei beni d’uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l’utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

Ne consegue che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l’ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono. Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell’ente che li rappresenta – come l’Università agraria nel caso in esame – non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale.

In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l’Università agraria (alienando l’immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale anche perché, come detto, esso è consustanziale alla tutela ambientale stessa.

La richiamata evoluzione del sistema di garanzie poste a protezione di questi beni collettivi consente di focalizzare correttamente l’attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d’uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l’alienazione e la legittimazione «servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall’altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d’uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell’emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell’ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso dei beni civici – l’interesse “di conservazione dell’ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall’articolo 9, secondo comma, Cost.” (sentenza n. 391 del 1989)» (sentenza n. 103 del 2017).

Se il mutamento di destinazione è compatibile – sotto gli enunciati profili – col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell’alienazione e della legittimazione, i quali – rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all’acquirente o al legittimatario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli

effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690).

Peraltro, come ricorda il giudice rimettente, il legislatore prevede che tali eccezionali e tassative ipotesi sono comunque precluse quando comportano gravi pregiudizi alla continuità del demanio.

Al contrario, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime – per quanto precedentemente argomentato – devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella Regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

7.– Rimane assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione.

8.– Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.