

Uso civico di pascolo sulle terre appartenenti al demanio civico

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 2 luglio 2025, n. 337 - Panzironi, pres.; Perpetuini, est. - Di Girolamo (avv. Federico) c. Comune di Sulmona (avv. Fracassi) ed a.

Usi civici - Uso civico di pascolo sulle terre appartenenti al demanio civico - Rilascio autorizzazioni all'uso dei pascoli di proprietà comunale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.§. Il ricorrente, coltivatore diretto residente a Sulmona e titolare di un allevamento di bovini allo stato brado e di ovicaprini, nella stagione estiva esercitava l'uso civico di pascolo sulle terre appartenenti al demanio civico del Comune di Sulmona sulla base del regolamento per l'utilizzazione dei pascoli montani di proprietà del Comune approvato con delibera consiliare n. 11 del 7.4.1965 e delibera del Commissario Straordinario n. 514 del 21.4.1993.

Con istanza del 2.03.2020, trasmessa a mezzo PEC al Comune di Sulmona, il Sig. Di Girolamo chiedeva di poter esercitare l'uso civico di pascolo per la stagione 2020.

Con nota prot. 17390 del 5.05.2020 il Comune comunicava "che sussistono motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza" per la mancanza dei requisiti di cui al criterio di priorità stabilito dall'art. 16, comma 3 bis) della L.R. Abruzzo n. 25/1988 introdotto dalla L.R. 9/2020 oltre che per il mancato adeguamento richiesto dalla Asl - Dipartimento di prevenzione/servizio veterinario Sanità Animale.

Con reiterata istanza del 14.05.2020 prot. 18599 il ricorrente sollecitava il rilascio della richiesta autorizzazione all'esercizio dell'uso civico di pascolo allegando la nota positiva della Asl.

Con provvedimento prot. 18732 del 15.05.2020 il Comune, nonostante avesse preso atto della nota positiva della Asl superando, quindi, tale aspetto, rigettava l'istanza prot. 9931 del 5.03.2020 del Sig. Di Girolamo sulla base del criterio di priorità di cui all'art. 16, comma 3 bis, della Legge Regione Abruzzo n. 25/1988 recante "Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative" e relativo "ai soggetti di cui all'articolo 26 della legge 1766/1927 iscritti nel registro della popolazione residente da almeno 10 anni che abbiano un'azienda con presenza zootecnica, ricoveri per stabulazione invernale e codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o ai comuni limitrofi".

Avverso le predette note insorgeva il ricorrente chiedendone l'annullamento.

Si è costituita la Regione Abruzzo e il Comune di Sulmona resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

All'udienza pubblica del 25 giugno 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.§. Con il ricorso in decisione si chiede l'annullamento del diniego comunale per "Violazione e/o falsa applicazione di legge. Violazione degli artt. 26 della legge 1766 del 1927 e 3, 9, 117, secondo comma, lett. l) e s) e 118 Cost. Eccesso di potere. Illogicità. Disparità di trattamento. Irragionevolezza" sostenendo la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3 bis, della legge regionale Abruzzo 3 marzo 1988 n. 25 come inserito dall'art. 9 comma 1, lett. c) della Legge Regionale Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9.

Nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 228 del 2-9.12.2021 che "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID -19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative» a seguito della questione di legittimità costituzionale di tale articolo, prospettata con riferimento agli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo lett. e) ed l) della Costituzione, sollevata con ricorso n. 52 del 12 giugno 2020 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In tale decisione, la Consulta ha rilevato che "Si è già evidenziato che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza. La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell'istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti. L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire



nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021). La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale. Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi. Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale. La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono – come già sopra rilevato – gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria. A tali enti – dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 – sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali. Più specificamente, nella fattispecie in esame, la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio, non ricade quindi nella competenza del legislatore regionale. Destituito di fondamento è, in particolare, l'assunto della difesa resistente secondo cui non potrebbero essere estesi, alla presente fattispecie, i principi affermati da questa Corte nelle pronunce con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le diverse norme regionali che prevedevano la «sdemanializzazione» dei beni gravati da usi civici al di fuori delle ipotesi contemplate dalla legge statale e in contrasto con le previsioni di questa. È vero, infatti che, diversamente da altre norme regionali, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) (sentenze n. 71 del 2020 e n. 113 del 2018) o lettera s) (sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014), Cost., la disposizione oggetto dell'odierna impugnativa non introduce alcuna fattispecie estintiva dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, ma incide, piuttosto, sull'esercizio del diritto di proprietà collettiva da parte dei soggetti che ne sono titolari. Vi è però che, attraverso l'attribuzione dell'illustrato diritto di priorità, la norma regionale viola in modo non meno incisivo il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, dal momento che la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» – oltre a non consentire al legislatore regionale di incidere sul regime giuridico dei beni oggetto di un diritto dominicale – preclude, prima ancora, allo stesso, di intervenire sulla titolarità e sull'esercizio di quel diritto, regolandone il contenuto e i limiti. Le norme regionali oggetto delle precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale incidevano sulla titolarità e sull'esercizio del diritto di uso civico attraverso la modificazione del regime giuridico dei beni che ne formavano oggetto con l'indebita previsione di ipotesi di alienazione o comunque di mutamento di destinazione dei beni civici, diverse da quelle previste con legge statale. Al riguardo, sia la sentenza n. 113 del 2018 sia la sentenza n. 71 del 2020 avevano evidenziato che l'indebita invasione della competenza statale si realizzava nel momento in cui, attraverso la modifica del regime giuridico dei beni, si determinava, come conseguenza, una disciplina differenziata e limitativa (rispetto a quella statale) della titolarità e dell'esercizio del diritto di proprietà collettiva. Anche nella presente fattispecie, la norma impugnata incide in modo non meno diretto sulla disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto (privandone i membri della collettività territoriale che non sono in possesso dei requisiti da essa previsti) nella misura in cui limita i predetti membri nella concreta facoltà di godimento dei terreni collettivi, che potrà dispiegarsi solo dopo essere state soddisfatte le richieste di coloro ai quali è attribuito (dalla norma censurata) il diritto di priorità e solo in caso di eccedenza dei detti terreni. L'invasione della disciplina riservata alla competenza legislativa dello Stato emerge proprio in ragione della diretta limitazione del diritto di uso civico della collettività, operata dalla norma impugnata mediante il conferimento del contrario diritto di priorità d'uso a determinati soggetti a scapito di altri. Questa limitazione si realizzerebbe non solo nell'ipotesi in cui le risorse pascolive risultassero limitate, ma anche nella (pur auspicabile) ipotesi di eccedenza dei terreni. Anche in questa ipotesi, infatti, resterebbe comunque preclusa la possibilità alla collettività complessivamente considerata e ai suoi membri (uti singuli e uti cives) di sfruttare quelle parti del fondo pascolivo concesso in uso esclusivo ai titolari del diritto di priorità indebitamente attribuito dalla legge regionale, in violazione della regola consuetudinaria recepita dalla normativa statale interposta, che configura le terre civiche quale patrimonio indiviso assoggettato al

godimento promiscuo di tutti i componenti della comunità. Ciò non esclude che un'utilizzazione modulare dei terreni pascolivi, su cui insistono diritti di uso civico e di proprietà collettiva, possa essere prevista e regolamentata dagli enti esponenziali, di cui si è sopra detto (in particolare sub punto 4.2.1.), o, in loro mancanza, dai Comuni in regime di amministrazione separata, nei limiti di compatibilità con la vocazione di tali assetti fondiari al godimento collettivo da parte delle comunità originarie.

9.– In definitiva – come questa Corte ha già osservato (sentenza n. 113 del 2018) – sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono state trasferite, a queste ultime, le funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici» e il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. Il previgente art. 117 Cost. – nella versione antecedente alla citata riforma costituzionale – non consentiva alle Regioni, nella materia «agricoltura e foreste», di dettare con legge la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, dall'altro lato giustificava, tuttavia, il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative (art. 118 Cost., vecchio testo), nonché l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti (sentenza n. 113 del 2018). In tale contesto costituzionale, pertanto, non solo trovava fondamento l'ampio trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate da organi dello Stato, ivi comprese le competenze attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge n. 1766 del 1927 (art. 66, quinto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), ma si spiegava anche la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l'esercizio di tali funzioni amministrative, pur restando esclusa la possibilità di incidere sulla titolarità soggettiva e sul contenuto oggettivo del diritto dominicale, nonché sul regime giuridico dei beni. Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, di cui si è detto sopra, la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia «ordinamento civile» ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 prevede, con norma di carattere transitorio (art. 3, comma 7), che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite nella disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi incluse le comunioni familiari montane. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

10.– Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri”.

Va evidenziato che la summenzionata decisione della Consulta ha una diretta rilevanza nel caso di specie.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il ricorrente ha, infatti, impugnato il provvedimento comunale di diniego che è stato adottato proprio espressamente sulla base dell'art. 16, comma 3 bis della L.R. Abruzzo 3 marzo 1988 n. 25 inserito dall'art. 9 della L.R. Abruzzo 6 aprile 2020 n. 9, disposizione regionale nel frattempo dichiarata incostituzionale dalla predetta decisione della Corte Costituzionale.

Proprio, quindi, tale sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale comporta la fondatezza del ricorso.

3.§. Per i motivi predetti il ricorso deve essere accolto.

La particolarità e la novità degli argomenti giuridici rilevanti nel caso in giudizio rende opportuna la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

1) accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati;

2) compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)