BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Viterbo

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VITERBO

Usi civici dagli antichi diritti al PNRR

Atti del convegno del
27 ottobre 2023 - Aula Magna S. Maria in Gradi
Università degli Studi della Tuscia -Viterbo

INDICE

Parte prima – Fondamenti storici e sistematici

G. GIOIA – A. CAROSI, *I beni di uso comune nella preistoria e nella storia del diritto*

R. VOLANTE, *Gli usi civici prima e dopo la legge 16 giugno 1927, n. 1766. Alcune riflessioni sul principio di indisponibilità dei diritti collettivi*

A. LORIZIO, *Gli usi civici dagli antichi diritti al Pnrr*

Parte seconda – Le prospettive legislative e istituzionali

V. CERULLI IRELLI, *La legge "norme in materia usi civici e proprietà collettive "20 novembre 2017, n.168 e il suo adeguamento ai principi della giurisprudenza costituzionale*

E. PICOZZA, *I profili urbanistico-edilizi degli usi civici*

Parte terza -Profili civilistici, dominicali e di soggettività

N. CORBO, *Gli usi civici nel quadro del Pnrr. Crisi o" resistenza debole" del dominio collettivo?*

A. CARAVITA di TORITTO, *La soggettività nei domini collettivi*

A. PERINELLI, *La permuta delle proprietà collettive*

Parte quarta - Profili amministrativi nazionali e locali

A. BASTIANELLI, *L'amministrazione dei domini collettivi da parte delle Regioni prima e dopo il Pnrr*

M. PURCHIARONI, *L'Università agraria di Vasanello: le origini, le problematiche gestionali, le prospettive di sviluppo*

G. SALEPPICHI, *Problematiche giuridiche delle associazioni agrarie nella Tuscia*

Parte quinta - Profili giurisdizionali

G. GIOIA, *Il Commissario per gli usi civici: un giudice ibrido ma necessario*

LA PERMUTA DELLE PROPRIETÀ COLLETTIVE

di Antonio Perinelli (*)

Abstract: Il contributo affronta il tema della permuta dei terreni gravati da usi civici, ora qualificati come proprietà collettive ai sensi della l. 20 novembre 2017, n. 168. Dopo aver richiamato la prassi tradizionale, che ammetteva la permuta previa autorizzazione regionale, l'analisi si concentra sulle novità introdotte dall'art. 63-*bis* della l. n. 29 luglio 2021, n. 108, che ha inserito i commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* nell'art. 3 della l. n. 168 del 2017. Il contributo, inoltre, evidenzia le criticità connesse alla traslazione dei vincoli pubblicistici sui nuovi beni, alle modalità di trascrizione nei registri immobiliari, nonché alla valutazione del valore venale effettivo dei beni collettivi, spesso sottostimati rispetto alle potenzialità edificatorie. Viene infine sollevato un dubbio di legittimità costituzionale sull'inserimento della disciplina all'interno di un d.l. avente oggetto eterogeneo, estraneo alla materia degli usi civici, con possibile violazione dell'art. 77 Cost.

This paper examines the regulation of land swaps involving areas under civic use, now recognized as collective ownership under Law No. 168/2017. It focuses on the amendments introduced by Article 63-bis of Law No. 108/2021, which established conditions for authorizing the transfer and exchange of such lands, including irreversible land transformation, urban planning compliance, and ecological equivalence. The analysis highlights critical issues concerning the transfer of public law constraints, land registry formalities, and the valuation of collectively owned land. Finally, a constitutional concern is raised regarding the inclusion of these rules in a decree-law with heterogeneous content, potentially breaching Article 77 of the Italian Constitution.

La questione inerente alla permuta di terreni gravati da usi civici o, meglio, dopo l'emanazione della l. 20 novembre 2017 n. 168, di proprietà collettive secondo la dizione che ritengo essere la più corretta, è tornata di attualità dopo l'introduzione, con la l. 29 luglio 2021 n. 108, di tre commi all'art. 3 della predetta legge.

In passato non si era dubitato della possibilità di permutare proprietà collettive con proprietà private ovviamente previa autorizzazione regionale. Tale possibilità sembra essere stata confermata dalla previsione dell'art. 3, l. n. 168/2017 che, alla lettera "c" annovera, tra i "Beni collettivi", anche quelli derivanti "da permuta o donazione".

In precedenza, si erano verificate delle permute relative a piccole porzioni di proprietà collettive, nella maggior parte dei casi poste ai confini oppure intercluse, con, soprattutto, terreni boschivi. La l. n. 168/2017 ha "confermato" il regime proprio della proprietà collettiva consistente essenzialmente nell'indisponibilità e nella perpetua destinazione agro-silvo-forestale dei terreni ottenuti in permuta dagli enti esponenziali della collettività. E, in effetti, questo sembra essere il problema di maggior portata nella permuta delle terre collettive. Deve osservarsi al riguardo che la l. n. 1766/1927 non prevedeva affatto la possibilità di permutare i terreni. Ciò non deve stupire se solo si tenga conto della finalità prettamente liquidatoria di tale normativa volta ad eliminare gli usi civici (espressione quest'ultima scelta al fine di comprendere tutte le forme di proprietà collettiva).

Tuttavia, l'art. 12 l. n. 1766/1927 stabiliva per i terreni di cui alla lettera "a", cioè quelli "convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente" il divieto di vendita salva "l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale". Tale competenza è quindi passata al Ministero delle politiche agricole e poi, con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, alle Regioni cui attualmente sono attribuite la quasi totalità delle competenze amministrative in materia di usi civici. Poiché anche con la permuta i contraenti attuano un reciproco trasferimento della proprietà (a. 1552 c.c.) deve ritenersi ricompresa nella più ampia possibilità di alienare anche quella di permutare le

(*) A. Perinelli è Commissario Aggiunto agli Usi Civici per l'Abruzzo

proprietà collettive fatta salva l'approvazione regionale. Le permute potevano poi avvenire nell'ambito delle conciliazioni previste dall'art. 29 l. n. 1766 del 1927.

Il problema della permuta delle proprietà collettive deriva dalla particolare natura di tali beni. Infatti, si tratta innanzitutto di beni vincolati dal punto di vista paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h) del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Inoltre, l'art. 3, comma 6, della l. n. 168/2017 prevede che tale vincolo sia "mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici". Dunque, sia il terreno permutato che quello ottenuto in permuta saranno gravati da vincolo paesaggistico. Inoltre, si tratta di beni caratterizzati da particolari vincoli di destinazione e di indisponibilità. Vincoli quindi che dovrebbero essere eliminati sul bene permutato e traslati su quello ottenuto in permuta.

Ma come effettuare tale traslazione e come trascriverla nei pubblici registri immobiliari? Un aiuto in tal senso potrebbe venire dalla l. 168/2017 che ha introdotto nel nostro ordinamento la proprietà collettiva. Quindi il bene ottenuto in permuta potrebbe essere acquistato come proprietà collettiva e ciò giustificherebbe la previsione dell'art. 3, l. 168/2017. Il conservatore dei registri immobiliari, a fronte della previsione normativa della proprietà collettiva, non potrebbe esimersi dalla trascrizione dell'atto.

Altra questione rilevante riguarda il valore dei beni permutati. Infatti, le proprietà collettive hanno una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale mentre i beni offerti in permuta hanno destinazioni ben più redditizie e sono spesso aree edificabili o addirittura già edificate e quindi con valori particolarmente elevati. L'art. 6 della l. n. 1766/1927 stabilisce in proposito che "La porzione di terreno da assegnarsi in compenso dei diritti civici da liquidare dovrà essere determinata non solo col criterio della sua estensione ma con quello anche nel suo valore". Anche l'art. 3, lettera b) 1 della l. n. 97/1994 (c.d. legge sulla montagna) stabilisce che "le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro silvo pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro silvo pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni". Da tali previsioni si evince la chiara volontà del legislatore di considerare comunque l'effettivo valore venale dei beni non in astratto bensì considerando la destinazione degli stessi. Deve rilevarsi in proposito che spesso negli atti che riguardano i beni collettivi questi sono sempre considerati come beni agricoli, con conseguente infimo valore, anche se effettivamente hanno o avranno destinazioni ben più lucrose. Quindi a mio avviso nelle permute si dovrà tener conto dell'effettivo valore delle proprietà collettive in ragione della destinazione che esse hanno o potranno avere.

L'art. 63-*bi*s l. n. 108 del 1921 ha introdotto modifiche all'art. 3 l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di trasferimenti di diritti di uso civico e permute aventi a oggetto terreni a uso civico. In particolare "- 1. All'art. 3 della l. 20 novembre 2017, n. 168, sono aggiunti, infine, i seguenti commi:

"8-*bis*. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permute aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:

a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della l. 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;

b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;

c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

8-*ter*. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permute di cui al comma 8-*bis* hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permute comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a

essi si applica l'art. 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

8-*quater*. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-*bis* e 8-*ter* sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico".

2. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente art. non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

La norma pone una serie di problemi.

Innanzitutto, questo articolo viene inserito nella l. n. 108/2021, di conversione del d.l. 77/2021, riguardante il piano nazionale di ripresa e resilienza. Come acutamente osservato in dottrina[1] l'originario d.l. non si occupava – ovviamente in considerazione della materia trattata – di domini collettivi. In particolare, il titolo VI intitolato "modifiche alla l. 7 agosto 1990 n. 241", è composto di tre articoli (61, 62 e 63), i quali, a lora volta, non riguardano i domini collettivi bensì regolano il procedimento amministrativo in generale. Le norme in questione vengono invece introdotte a seguito di un emendamento (proposta emendativa 63.013).

Ciò pone innanzitutto dubbi sulla costituzionalità della norma in relazione all'art. 77 della Costituzione in quanto contiene previsioni non contenute nel d.l. La materia degli usi civici è infatti del tutto eterogenea sia rispetto al d.l. riguardante il piano nazionale di ripresa e resilienza che al titolo in cui è stata inserita relativo alla disciplina del procedimento amministrativo in generale.

Inoltre, deve rilevarsi che la norma introduce una disciplina in antitesi con quella della legge 168/2017 volta alla massima tutela dei domini collettivi prevedendo la loro "perpetua" destinazione agro-silvo-pastorale laddove l'emendamento introduce una forma di sdemanializzazione. Anzi gli emendamenti fanno incongruamente riferimento alla categoria degli "usi civici" laddove la l. n. 168/2017 ha ad oggetto i domini collettivi.

A parte i profili di possibile incostituzionalità della norma deve rilevarsi che il fatto che consente la permuta è costituito dalla "irreversibile perdita della "conformazione fisica" o "della destinazione funzionale" dei terreni gravati da usi civici. Ma evidentemente tale perdita non è affatto irreversibile in quanto le opere potrebbe essere rimosse e ripristinata la destinazione agricola.

Inoltre, il fatto costitutivo del passaggio dalla proprietà collettiva a quella allodiale sarebbe costituito da un fatto illecito costituito da una edificazione abusiva se non altro per difetto della proprietà delle aree di sedime. Soprattutto deve rilevarsi l'eccentricità della permuta introdotta da tale norma rispetto a quella delineata dal Codice civile secondo cui "La permuta è il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose, o di altri diritti, da un contraente all'altro" (a. 1552 c.c.). Nel caso di specie invece il Comune (quale ente esponenziale della collettività) permuta le aree sorgenti con altri fondi appartenenti al proprio patrimonio disponibile (aree accipienti) e quindi si troverebbe a stipulare un contratto con sé stesso, come tale annullabile ai sensi dell'art. 1395 c.c.

Inoltre, nella procedura non è previsto l'intervento di organi statali e, segnatamente, del Ministero della cultura competente in materia di vincoli. Incomprensibile è poi il riferimento a "terreni di superficie e valore ambientale equivalenti". Infatti, si tratta di permutare aree edificate con terreni agricoli. Gli edifici realizzati, senza titolo, sulle proprietà collettive ne seguono la sorte, in quanto privi di una propria titolarità giuridica diversa dal suolo sul quale insistono e di cui acquisiscono la natura[2]. Dunque, la proprietà collettiva comprende, per il principio dell'accessione *ex* art. 934 c.c., anche gli edifici realizzati sulla stessa. Tali immobili costituiti da terreni edificabili e edifici realizzati sugli stessi dovrebbero essere permutati con "terreni di superficie e valore ambientale equivalenti". Se evidentemente è facile accertare la superficie più difficile è quantificare il "valore ambientale" dei terreni. Deve rilevarsi sul punto che, come osservato in precedenza, la l. n. 1766 del 1927 faceva riferimento al valore tout court dei beni mentre la l. n. 108 del 1994 rilevava

---

([1]) C. Bona, *Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21),* in *Foro it*., 2022, I, 1224 ss.

([2]) Cass., sez. II, 21 maggio 2020, n. 9373.

opportunamente anche la necessità di considerare il "maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni". È evidente la difficoltà in cui si troveranno gli amministratori che dovranno operare la quantificazione del valore ambientale non potendosi escludere profili di responsabilità erariale. Inoltre "Comunità e territorio vivono in simbiosi e svincolare l'una dall'altro potrebbe snaturare l'identità e la cultura di cui il dominio collettivo e i beni che ne costituiscono l'oggetto sono portatori"[3]. Infine, una volta effettuata la permuta il Comune diverrebbe proprietario non solo dei terreni "sdemanializzati" ma anche degli immobili realizzati sugli stessi con conseguente necessità di gestire gli stessi. Né sembra possibile una vendita diretta a coloro che li hanno costruiti (a quale prezzo poi?) in quanto dovrebbero comunque essere seguite le regole dell'evidenza pubblica. Quale rilievo avrebbe poi mantenere il vincolo paesaggistico su terreni ormai completamente edificati.

Le modifiche alla l. n. 108/2017 tentano di dare una risposta a situazioni, purtroppo diffuse, in cui le proprietà collettive sono state edificate abusivamente se non altro perché i costruttori non erano i proprietari dei terreni e pertanto non potevano ottenere i titoli edilizi necessari. Per offrire una soluzione a tale problema che indubbiamente esiste ed è particolarmente grave nel caso in cui gli immobili siano stati costruiti ignorando, in buona fede, la natura collettiva dei terreni in base a regolari titoli edilizi si potrebbero configurare, previo mutamento della destinazione d'uso, delle forme di concessione della proprietà superficiaria per un tempo congruo (es. 99 anni) in modo da consentire ai costruttori di rientrare dei capitali investiti ed allo scadere del quale si ricostituirebbe la proprietà collettiva rispettando così il vincolo di indisponibilità che ne costituisce la caratteristica essenziale.

([3]) M. C. Cervale, *Usi civici e domini collettivi la proprietà plurale e il diritto civile,* in *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del notariato*, I, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022, 268.