

ISSN 1971-9892

**La disciplina degli usi civici al vaglio della
Corte costituzionale: note a margine della
sentenza n. 125 del 2025**

fascicolo
2026/I

CONSULTA ONLINE

ROCCO CARRANO

24 marzo 2026

ROCCO CARRANO

La disciplina degli usi civici al vaglio della Corte costituzionale: note a margine della sentenza n. 125 del 2025

TITLE *The Regulation of collective land rights (usi civici) in the case law of the Constitutional Court: reflections on judgment No. 125 of 2025*

ABSTRACT Il presente contributo analizza la [sentenza n. 125 del 2025](#) della Corte costituzionale che, nell'affrontare il delicato bilanciamento tra la tutela dell'ambiente connessa alla disciplina degli usi civici e le garanzie fondamentali del giusto processo (in particolare il diritto di difesa e il principio di terzietà e imparzialità del giudice) si presta ad essere letta come un momento di verifica della perdurante tenuta dell'equilibrio tracciato dai giudici della Corte nella sentenza n. 46 del 1995 in relazione all'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui attribuisce al commissario agli usi civici il potere di avviare d'ufficio procedimenti giurisdizionali che egli stesso è poi chiamato a decidere.

This contribution examines Constitutional Court [judgment no. 125 of 2025](#) which, in addressing the delicate balance between environmental protection connected with the regulation of collective land rights (usi civici) and the fundamental guarantees of due process (in particular, the right of defence and the principle of the judicial independence and impartiality), can be read as a moment of verification of the continuing soundness of the balance established by the Court in judgment no. 46 of 1995 with regard to Article 29, second paragraph, of Law no. 1766 of 1927, insofar as it grants the commissioner for collective land rights the power to initiate judicial proceedings ex officio that he or she is then called upon to decide.

KEYWORDS Corte costituzionale; usi civici; tutela dell'ambiente; giusto processo; terzietà ed imparzialità del giudice; bilanciamento tra valori costituzionali.

Constitutional Court; collective land rights; environmental protection; due process; judicial independence and impartiality; balancing of constitutional principles.

AUTHOR Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Salerno.



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

* * *



SOMMARIO 1. Premessa. – 2. I fatti di causa e la questione di legittimità costituzionale. – 3. La decisione della Corte. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

La [sentenza n. 125 del 2025](#) della Corte costituzionale rappresenta un arresto giurisprudenziale di particolare rilievo in relazione al tema della tutela dell'ambiente e al suo bilanciamento con le garanzie fondamentali del giusto processo, segnatamente il diritto di difesa e il diritto a un giudice terzo e imparziale, nell'ambito della disciplina degli usi civici.

La decisione in commento affronta una questione di notevole delicatezza sistematica, collocata nel punto di intersezione tra la tutela del bene ambiente, la regolazione di istituti di origine storica quali gli usi civici e i principi costituzionali che materialmente presidiano l'esercizio della funzione giurisdizionale.

In particolare, la Corte è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale del potere attribuito al commissario agli usi civici di avviare d'ufficio procedimenti giurisdizionali che egli stesso è successivamente tenuto a definire nel merito, configurandosi così un assetto che pone in tensione il principio di terzietà e imparzialità del giudice con l'esigenza di assicurare una tutela effettiva e preventiva degli interessi ambientali sottesi ai diritti collettivi di uso civico.

La pronuncia *de qua*, dunque, si inserisce nel solco di una linea giurisprudenziale di lunga durata, inaugurata dalla [sentenza n. 46 del 1995](#), rispetto alla quale il giudice rimettente sollecita una rimediazione critica, valorizzando il significativo decorso del tempo nonché l'evoluzione del quadro costituzionale e normativo di riferimento. In tale prospettiva, la [sentenza n. 125 del 2025](#) si presta a essere letta come un momento di verifica della perdurante tenuta dell'equilibrio allora tracciato dai giudici della Corte tra tutela ambientale e garanzie processuali fondamentali.

2. I fatti di causa e la questione di legittimità costituzionale

La decisione prende le mosse dall'ordinanza del 23 settembre 2024 con cui la Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766. La disposizione censurata, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 1995, attribuisce al commissario agli usi civici il potere di avviare d'ufficio procedimenti giudiziari che egli stesso è poi chiamato a definire nel merito¹.

Secondo il giudice rimettente, ciò violerebbe il diritto al giusto processo, il principio di terzietà e imparzialità del giudice nonché il diritto di difesa, sanciti dagli articoli 24, 111 e 117 della Costituzione,

¹ La questione nasce dall'impugnazione da parte di Autostrade per l'Italia spa della sentenza 4 aprile 2022, n. 67, del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Toscana, Lazio e Umbria, la quale ha dichiarato l'appartenenza alla "*proprietà collettiva dei naturali di Anagni*" di alcuni fondi, catastalmente individuati, dell'estensione complessiva di ettari 23.69.32, nonché delle opere e dei fabbricati ivi insistenti, in quanto inseriti entro il perimetro originario della cosiddetta Selva Grande, o anche bosco di Anagni. Contestualmente, il Commissario agli usi civici ha altresì dichiarato la nullità dell'atto di compravendita del 30 luglio 1963, con il quale il Comune di Anagni aveva proceduto alla cessione volontaria dei suddetti beni in favore di Autostrade Concessioni e Costruzioni s.p.a., e ne ha disposto la reintegra in favore del medesimo.

quest'ultimo in relazione anche all'art. 6 CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In particolare, la Corte d'Appello ha ritenuto che tale potere, già considerato legittimo in via transitoria dalla Corte costituzionale nel 1995 in attesa di una riforma legislativa², non fosse più giustificabile oggi, a distanza di circa trent'anni e in assenza di un riordino della materia. Inoltre, sempre il giudice rimettente, ha sottolineato che la tutela ambientale – che giustificava il potere officioso – può comunque essere garantita da altri soggetti legittimati a proporre l'azione, senza sacrificare il principio della terzietà del giudice.

Pertanto, la Corte d'Appello ha sollevato la questione di costituzionalità della norma, nella parte in cui consente al Commissario agli usi civici di avviare e giudicare lo stesso procedimento, ritenendola in contrasto con i principi costituzionali e sovranazionali sul giusto processo: il giudice rimettente ha ritenuto maturi i tempi per una rimediazione dei principi enunciati nella [sentenza n. 46 del 1995](#), a circa trent'anni da tale pronuncia e decorso quasi un secolo dall'entrata in vigore della legge n. 1766 del 1927, in particolare pel profilo della transitorietà della soluzione all'epoca individuata dalla Corte in ordine al bilanciamento degli interessi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, da un lato, e al diritto di difesa, dall'altro.

Il 28 gennaio 2025 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni di legittimità sollevate. In particolare, nel merito ed in riferimento al parametro dell'art. 111 Cost., l'Avvocatura ha sostenuto che il bilanciamento operato

² Corte cost., [sent. n. 46 del 1995](#). Con tale sentenza, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza in capo al commissario agli usi civici del potere di esercitare d'ufficio la giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo, affermando che la confluenza nel commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice, peraltro preannunciata dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali), successivamente abrogata dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, recante «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale». In quella occasione, la Corte aveva evidenziato che in mancanza del potere officioso del commissario nessun organo statale sarebbe stato abilitato ad agire in via preventiva per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, proprio a tutela del quale le zone gravate da usi civici erano state invece sottoposte a vincolo paesaggistico (art. 1, lettera *h*, della legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «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», ora art. 142, comma 1, lettera *h*, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), di modo che sarebbe residuo solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale prevista dall'art. 311 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). La Consulta, pertanto, facendo applicazione del criterio di legittimità costituzionale provvisoria e considerando le esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost., aveva ritenuto preferibile fare salvo il potere di iniziativa processuale del commissario, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici. Il giudice *a quo* ha inoltre evidenziato che, ancor prima della [sentenza n. 46 del 1995](#), la Corte aveva manifestato, con la [sentenza n. 133 del 1993](#), "*dubbi non lievi*" in merito al conferimento al commissario dei poteri di iniziativa d'ufficio, specialmente pel profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost., sollecitando il legislatore a trovare altre soluzioni, e che anche con la [sentenza n. 345 del 1997](#) la stessa Corte aveva ribadito di pronunciarsi "*nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia*".



dalla Corte con la [sentenza n. 46 del 1995](#), in cui si affermava che il potere del commissario agli usi civici di procedere d'ufficio all'accertamento giurisdizionale dei diritti demaniali collettivi potesse ritenersi conforme alla Costituzione sulla base di un criterio di legittimità transitoria, meritasse di essere ribadito e aggiornato innanzitutto alla luce della nuova posizione del bene ambiente determinata, nel quadro costituzionale, dal novellato art. 9 Cost.

La difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri ha affermato, infatti, che la Legge Costituzionale n. 1 del 2022 "aggiunge" alla tutela del paesaggio la tutela dell'ambiente, sussumendola, sul piano letterale e sistematico, come oggetto di una disposizione autonoma e additiva, ovvero sia il terzo comma dell'art. 9 Cost. Ad avviso dell'interveniente, di conseguenza, la scelta del legislatore costituzionale rifletterebbe, sul piano storico e teleologico, una posizione culturale particolarmente avanzata in riferimento al bene ambiente e alla sua tutela: l'ambiente verrebbe declinato non solo in un'ottica ancora squisitamente antropocentrica, come ambito in cui si svolge l'esistenza umana (e quindi in connessione con il bene-paesaggio e con il bene-salute, secondo la tradizionale elaborazione giurisprudenziale), ma anche nei suoi ulteriori corollari della biodiversità e degli ecosistemi e in una prospettiva intergenerazionale.

Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, la novella costituzionale³, lungi dall'esaurirsi in una portata meramente ricognitiva⁴, come supposto dal rimettente,

³ In ordine al tema della revisione dell'art. 9 Cost. e sulla conseguente problematizzazione della modificabilità dei principi fondamentali, nonché sul rapporto tra tali principi e quelli supremi alla luce della giurisprudenza costituzionale (in particolare l'*obiter dictum* della [sentenza n. 1146 del 1988](#) della Corte cost., v. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima – La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra "vecchi" e "nuovi" bilanciamenti)*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2023, 137 ss. e spec. 144; P. PILUSO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la novella dell'art. 9 Cost.: questioni aperte sulla modificabilità dei principi fondamentali. Qualche certezza giuridica e (non pochi) dubbi di politica del diritto*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2023, 111-136. Sul problema della revisione dei principi fondamentali, cfr. anche D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in [federalismi.it](#), 15/2022, 125 ss., il quale sottolinea come l'inserimento del valore ambientale nell'art. 9 Cost. — pur configurandosi come modifica additiva — incida comunque sull'equilibrio interno del sistema dei principi, poiché l'emersione di un nuovo valore in potenziale conflitto con gli altri ne limita la capacità espansiva. L'A. osserva infatti che la modifica di un principio fondamentale della costituzione, sia pur in senso additivo, è *"pur sempre una modifica: e la modifica additiva non è, in quanto tale, di per se innocua o innocente"*, giacché l'inserimento di un nuovo valore nella "casa" dei principi fondamentali costringe infatti tutti gli altri a *"stare più stretti"*: in altre parole, *"l'emersione di un nuovo valore in potenziale conflitto con gli altri limita, non c'è dubbio, le capacità espansive di questi ultimi"*. Sulla collocazione del nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. tra i "Principi fondamentali" e sulla conseguente infondatezza delle ipotesi di un possibile contrasto con i limiti al potere di revisione costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 3/2021, in particolare 308-309, il quale sottolinea come sia del tutto improprio identificare meccanicamente le disposizioni degli artt. 1-12 con i "principi supremi" individuati dalla Corte costituzionale ([sentenza n. 1146 del 1988](#)), la cui intangibilità discende da valutazioni sostanziali e non dal mero dato topografico. L'A. evidenzia altresì che la revisione non ha introdotto un principio realmente nuovo, ma ha positivizzato un valore già riconosciuto da una consolidata giurisprudenza costituzionale, lasciando inalterati i commi originari e preservando il nucleo essenziale dell'art. 9, identificato nel suo "valore estetico-culturale".

⁴ Sulla natura ricognitiva della L. cost. n. 1/2022, v., per tutti, T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in [federalismi.it](#), paper, 23 giugno 2021, 4 ss.; nello stesso senso, ma con specifico riguardo all'introduzione, nell'art. 9 Cost., del riferimento alle generazioni future, si pone I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni*

assumerebbe una chiara valenza innovativa⁵, che “impone” l’assunzione di un nuovo e duplice parametro di scrutinio per l’operazione di bilanciamento dei beni costituzionali contrapposti rispetto al bene ambiente: quello della solidarietà fra le specie (biodiversità ed ecosistemi) e quello della solidarietà intergenerazionale (interesse delle future generazioni)⁶, rilevanti indipendentemente dalla configurabilità di una situazione di *ex se* diritto soggettivo concreta e attuale che il bene ambiente venga ad assumere come oggetto.

In tale quadro, ad avviso dell’Avvocatura, risulterebbe evidente che, qualora fosse dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 e, conseguentemente, venisse meno il potere di iniziativa officiosa del commissario agli usi civici, non residuerebbe alcun altro organo statale legittimato ad agire in via preventiva a tutela di tale forma

future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema, in [Diritto e conti](#), 1-2021, 60 ss. Oltre che “*inutile, forse [anche] dannosa, al limite stupida*”, considera, invece, la novella in parola G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, paper - 1 luglio 2021, in [federalismi.it](#), 2. Dello stesso avviso, G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in [Giustizia Insieme](#), 22 settembre 2021. Ad esprimere dubbi sulla portata innovativa della riforma anche L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in [federalismi.it](#), paper - 23 giugno 2021. Per un’analisi critica della riforma, v. anche C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](#), 3/2021, spec. 149 ss.

⁵ Cfr. sul punto A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi “Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali”* (Università degli studi di Salerno – Comune di Cava de’ Tirreni – 1, 2 e 3 dicembre 2022), in [Nomos](#), 3/2022, 5 ss. In particolare, secondo l’A. “*non si può negare l’efficacia giuridica costitutiva della revisione de qua, perché – pur essendo certamente vero che specialmente il riconoscimento del valore costituzionale dell’ambiente e l’affermazione dell’ambiente e della salute come limiti alla libertà di iniziativa economica privata rappresentano un patrimonio condiviso e consolidato nella giurisprudenza – l’espressa positivizzazione costituzionale produce effetti di rilevante impatto sull’ordinamento: il rafforzamento dell’interpretazione sistematica, la possibilità di integrare con maggior solidità il parametro di legittimità costituzionale delle leggi, il peso “rinforzato” dei valori (ambientali) nel bilanciamento costituzionale, la configurazione di un (nuovo) “controlimite” rispetto al diritto di derivazione sovranazionale ed internazionale, la stessa acquisizione di una maggiore certezza del diritto (che un riconoscimento in via esclusivamente giurisprudenziale non determina)*”. Ad esprimere giudizi favorevoli sulla riforma anche R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in [federalismi.it](#), paper, 6 aprile 2022, 3, secondo cui “*l’intervento del legislatore costituzionale [...] è in grado di esercitare una pressione sul legislatore ordinario e sulla giurisprudenza capace di provocare nuovi bilanciamenti*”; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in M. Cecchetti, L. Ronchetti, E. Bruti Liberati (a cura di), *Tutela dell’ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 7 ss., il quale sottolinea che “*la tutela dell’ambiente non può più fare a meno di una disciplina di livello costituzionale*”.

⁶ La legge costituzionale n. 1/2022, di modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione, rappresenterebbe così un punto di svolta, non solo simbolico, per l’ordinamento italiano, ciò proprio per l’espressa positivizzazione costituzionale espressa (non più soltanto limitata entro l’ambito del riparto di competenze legislative Stato-Regioni) del principio della tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, con un riferimento esplicito all’interesse delle future generazioni, che certamente si colloca nel contesto della nuova stagione del costituzionalismo ambientale. Sul punto, v., P. PILUSO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la novella dell’art. 9 Cost.: questioni aperte sulla modificabilità dei principi fondamentali. Qualche certezza giuridica e (non pochi) dubbi di politica del diritto*, [cit.](#), 112: ebbene, secondo l’A., questa nuova stagione del costituzionalismo mostra – come linea di tendenza – una “*crescente attenzione dei documenti costituzionali, specie in Europa e in America Latina, ai valori della protezione dell’ambiente, dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*”.



di proprietà collettiva, con la conseguenza di un'inevitabile frustrazione della tutela dei beni del paesaggio e dell'ambiente, fatta salva la meramente eventuale attivazione degli enti territoriali e dei terzi interessati.

Nell'atto di intervento si osserva, pertanto, che la tutela effettiva dell'uso civico e dei beni-interessi ad esso sottesi (quali il paesaggio e l'ambiente) verrebbe in tal modo confinata alla sola responsabilità risarcitoria *ex post*, una volta che, in ipotesi, il bene risulti già compromesso: ciò comporterebbe di fatto, quanto alla materia degli usi civici, la cancellazione della portata innovativa dell'art. 9 Cost., ovvero della *"tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni"*, la quale esigerebbe che l'ambiente sia mantenuto integro affinché le nuove generazioni possano fruirne in condizioni di parità rispetto alle generazioni attuali⁷.

Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, sarebbe ragionevole che il giudizio di bilanciamento fra la salvaguardia dell'ambiente sottesa agli usi civici e al sistema di tutela di cui all'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, da un lato, e la tutela del contrapposto diritto al giudice terzo e imparziale, dall'altro⁸, deponga per la prevalenza della prima e per la conservazione della norma censurata. Ciò anche nella considerazione per cui, a fronte di un sacrificio certo e irreparabile di detta esigenza derivante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, e dunque dal "depotenziamento" dell'attuale assetto del sistema di tutela dell'uso civico, la seconda esigenza subirebbe un sacrificio pressoché nullo, ove si considerino:

⁷ Per quanto riguarda il significato costituzionale della tutela *"anche nell'interesse delle future generazioni"* introdotta nell'art. 9 Cost., si osservi come tale formula richiami il legislatore a una programmazione ambientale proiettata nel medio-lungo periodo e a una gestione delle risorse naturali rispettosa dell'equità intergenerazionale. Sul punto, in ordine alla discussione circa la possibilità che tale previsione integri un parametro (sostanziale) di legittimità delle leggi e consenta uno scrutinio di costituzionalità più stringente delle misure adottate, con particolare riguardo alla loro idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto, v. E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](https://www.constituzionalismo.it), 1/2022, 8 ss. In ordine alla concettualizzazione giuridica del ruolo e della posizione delle future generazioni, v. anche D. PORENA, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, [cit.](https://www.constituzionalismo.it), 128 ss. Sul rilievo costituzionale del riferimento alle generazioni future, cfr. anche R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, [cit.](https://www.constituzionalismo.it), 8, il quale osserva come la riforma rappresenti un significativo avanzamento nel riconoscimento della responsabilità intergenerazionale, anticipata nella dottrina solo in tempi recenti. L'A. evidenzia inoltre che *"la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l'acquis legato alla sostenibilità, stabilendosi che l'uso delle risorse deve tener conto anche di chi viene dopo di noi. E questo non è un principio scontato all'interno di una costituzione che nasce, come ho già ricordato, in un contesto di economia industriale orientata alla crescita"*. Sul punto, cfr. anche A. D'ALOIA, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, in [Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente](https://www.rivistaquadrimestrale.it), 1/2025, 102 ss.; v. anche G. L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in [Osservatorio sulle fonti](https://www.osservatorio.sullefonti.it), 2/2022, 200-201, il quale evidenzia come il rinvio agli interessi delle future generazioni richiami il nucleo essenziale dello sviluppo sostenibile. Quest'ultimo, affermatosi sia nel diritto internazionale consuetudinario sia nell'esperienza eurolunitaria, rappresenta una nuova dimensione dell'equità e costituisce la chiave per l'equilibrio tra valori tra loro in inevitabile tensione, equilibrio che può essere raggiunto solo attraverso la reciproca tensione e il reciproco riconoscimento. Conti osserva tuttavia come la l. cost. 1/2022 non abbia pienamente colto le potenzialità insite in tale concetto. Per la definizione e l'inquadramento dei possibili fondamenti della responsabilità intergenerazionale, v. anche R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008, 58 ss.

⁸ Sul punto, l'atto di intervento richiama le sentenze di questa Corte [n. 46 del 1995](#), [n. 133 del 1993](#) e [n. 113 del 2018](#).

i) la natura e la funzione esclusivamente giurisdizionali del commissario agli usi civici⁹; ii) la garanzia dell'imparzialità, che può ritenersi assicurata dall'estrazione del titolare dell'organo, scelto fra i magistrati ordinari in forza dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927.

Sulla base di un siffatto quadro ermeneutico si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia S.p.A., la quale ha sottolineato che nella [sentenza n. 46 del 1995](#) i poteri d'ufficio del commissario agli usi civici erano stati giustificati solo in via transitoria in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice e sulla base di una opzione valoriale in ordine alla quale il temporaneo sacrificio della terzietà stessa è preferibile al difetto di tutela dei beni paesaggistici, cui altrimenti non sarebbe abilitato alcun organo dello Stato¹⁰.

Autostrade per l'Italia S.p.A. ha affermato inoltre che il legislatore non avesse tuttavia affrontato la questione neppure con la legge n. 168 del 2017 e ha concluso sostenendo che, a distanza di trent'anni, i poteri del commissario censurati dal rimettente non potrebbero ancora sopravvivere in ragione del criterio dell'attesa di una riforma legislativa che il Parlamento non sembrerebbe intenzionato a realizzare. Nell'atto di costituzione, inoltre, si evidenziava che le pronunce di legittimità costituzionale provvisoria trovano giustificazione in situazioni transitorie, di norma eccezionali, mentre nel caso in esame sono decorsi trent'anni e l'attesa potrebbe protrarsi ulteriormente.

Infine, la società ha sottolineato che le preoccupazioni espresse quanto al venir meno dei poteri d'ufficio, in relazione alla paventata impossibilità dello Stato di tutelare efficacemente gli assetti fondiari collettivi, i domini collettivi o gli usi civici, sarebbero inesistenti, perché la legge n. 168 del 2017 avrebbe sostanzialmente privatizzato i domini collettivi, rendendoli più agili e dunque maggiormente capaci di proporre autonomamente azioni giudiziarie a difesa delle relative aree. Inoltre, sarebbe diffusa la legittimazione a proporre un'azione volta a far dichiarare la natura civica di un determinato bene.

Per giunta, sempre a parere di Autostrade per l'Italia, l'interesse alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, dalla stessa legge n. 168 del 2017 riconosciuto come proprio della collettività generale, legittimerebbe alla tutela degli usi civici anche le associazioni ambientaliste nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, come riconosciuto dai giudici amministrativi.

3. La decisione della Corte

La Corte costituzionale, nella sua decisione, si è concentrata innanzitutto sulla verifica delle condizioni che, secondo la [sentenza n. 46 del 1995](#), avevano giustificato la natura transitoria del potere officioso

⁹ Nell'impianto della legge n. 1766 del 1927 il commissario assommava in sé sia le funzioni amministrative sia le funzioni giurisdizionali in materia di usi civici; con l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 le funzioni amministrative in materia sono state trasferite alle regioni, cosicché il commissario agli usi civici opera ormai come organo giurisdizionale speciale relativamente alle controversie affidategli ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, cioè a quelle aventi a oggetto l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, ivi comprese quelle in cui si contesta la qualità demaniale del bene.

¹⁰ La stessa giustificazione si troverebbe nelle successive pronunce della Corte costituzionale: sentenze [n. 113 del 2018](#), [n. 240 del 2003](#), [n. 345 del 1997](#) e [ordinanza n. 21 del 2014](#).

di impulso processuale attribuito al commissario agli usi civici (al fine di garantire un'adeguata tutela dell'ambiente). In particolare, si è interrogata se tali condizioni fossero ancora attuali o se, invece, il lungo tempo trascorso e l'evoluzione dell'ordinamento giuridico imponessero un cambiamento di indirizzo. La Corte ha quindi valutato se, nel periodo successivo alla sentenza del 1995, fossero intervenute modifiche normative rilevanti tali da incidere sul contesto giuridico originario e, di conseguenza, da far venir meno le ragioni che allora avevano giustificato la legittimità provvisoria della norma censurata.

In sostanza, il nodo centrale della decisione è stato stabilire se la giustificazione della temporaneità si fosse esaurita e se l'inerzia del legislatore, a distanza di trent'anni, avesse reso ormai insostenibile il mantenimento di un potere che incide su principi fondamentali come la terzietà del giudice e il diritto di difesa¹¹.

Ebbene, la Corte costituzionale, dopo aver stigmatizzato l'infondatezza delle eccezioni sollevate dalla difesa del Presidente del Consiglio, si è soffermata sulla necessità di affrontare la questione concernente il verificato mutamento del contesto normativo che faceva temporaneamente salvo il potere officioso del commissario.

Come è ben noto, due dei parametri che presidiano i beni costituzionali posti a raffronto dalla ricordata [sentenza n. 46 del 1995](#) – cioè quelli di cui agli artt. 9 e 111 Cost. – sono stati successivamente oggetto di revisione: il primo in forza della Legge Cost. n. 1 del 2022; il secondo in forza della Legge Cost. n. 2 del 1999 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione). La Corte pertanto ha proceduto a verificare in quale misura tali operazioni di revisione costituzionale avessero modificato il quadro normativo su cui fondare la propria decisione¹², riconoscendo come *“né la revisione costituzionale del 1999 né quella del 2022 hanno determinato un'alterazione della consistenza essenziale dei principi fondamentali della nostra Costituzione, nonostante il principio di terzietà sia intimamente connesso al diritto di difesa, che sin dalla [sentenza n. 46 del 1957](#) questa Corte ha dichiarato «fondamentale in ogni ordinamento basato sulle esigenze indefettibili della giustizia e sui cardini dello Stato di diritto», e nonostante la sedes del novellato art. 9 Cost. sia proprio la parte della Carta che è dedicata ai «Principi fondamentali»*¹³.

¹¹ Corte cost., [sent. n. 125 del 2025](#), considerato in diritto 5.

¹² Del resto, nel corso del giudizio le stesse parti si sono confrontate sul punto, ossia sulla eventuale sopravvenienza di consistenti novità ordinamentali, tali da imporre, oggi, una soluzione diversa da quella seguita in passato. In dettaglio, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito sulla novellazione dell'art. 9 Cost. a opera della legge cost. n. 1 del 2022 e sulla peculiare centralità ora acquisita dall'ambiente, la parte privata ha insistito sulla novellazione dell'art. 111 Cost. a opera della legge cost. n. 2 del 1999 e sulla riconosciuta importanza del principio di terzietà del giudice.

¹³ Corte cost., [sent. n. 125 del 2025](#), considerato in diritto 5.2.1. La Corte, in particolare, evidenzia che *“il complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione definisce quelli che la giurisprudenza di questa Corte chiama principi «fondamentali» o «supremi», identificabili, nel corpo della Costituzione, sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico. Tali principi «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» ([sentenza n. 1146/1988](#)), sicché costituiscono un limite assoluto per le fonti – pur di rango costituzionale – previste dall'art. 138 Cost. L'identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo «contenuto essenziale», una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato*

La Corte, pertanto, ha escluso che nel corso del tempo si siano prodotte modifiche normative¹⁴ così essenziali da imporre un ripensamento delle conclusioni raggiunte, quanto alla problematica esaminata, dalla precedente giurisprudenza, ora come allora fronteggiandosi i medesimi principi costituzionali: ed infatti *“né la novella del 1999 né quella del 2022, dunque, hanno potuto alterare la consistenza dell'insieme dei principi fondamentali (supremi), che deve essere pertanto considerato esattamente il medesimo ch'ebbe di fronte la precedente giurisprudenza di questa Corte”*¹⁵.

Sgomberato il campo problematico da questo primo fondamentale dubbio, la Corte si è domandata se proprio il decorso del tempo abbia in sé determinato una condizione diversa da quella del passato, tale da suggerire un ripensamento delle conclusioni raggiunte in precedenza¹⁶.

dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime (sull'immodificabilità di tali principi, fra le altre, oltre alla citata [sentenza n. 1146/1988](#), le [sentenze n. 159 del 2023](#), [n. 115 del 2018](#), [n. 118 del 2015](#), [n. 238 del 2014](#), [n. 134 del 2002](#), [n. 203 del 1989](#) e l'[ordinanza n. 24 del 2017](#)). Se a una legge costituzionale o di revisione costituzionale fosse consentito farlo, infatti, essa introdurrebbe un nuovo limite alle successive leggi di revisione costituzionale, ponendosi come condizione della loro legittimità pur essendo pariordinata. Sennonché, il regime delle condizioni di legittimità delle fonti di rango costituzionale è definito direttamente dalla Costituzione e non è nella loro libera disponibilità: eccezione fatta per la Costituzione, nessuna fonte può essere ministra del proprio regime normativo (della propria “forza” e del proprio “valore”), che dipende sempre dalla fonte di rango superiore”.

¹⁴ La conclusione della Corte richiama un nodo teorico: quale concezione di Costituzione e delle trasformazioni costituzionali essa postula? Se in senso riflessivo, la Costituzione finisce per coincidere con l'ordine materiale e le interpretazioni prevalenti, assumendo una normatività derivata; se, in senso performativo, la Costituzione mantiene autonomia e forza normativa originaria, operando come parametro conformativo del divenire e criterio di valutazione delle trasformazioni. Sulla distinzione tra costituzione “in senso performativo” e costituzione “in senso riflessivo”, cfr. A. MORRONE, *Corte Costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in [Rivista AIC](#), 3/2024, 214 ss.

¹⁵ Corte cost., [sent. n. 125 del 2025](#), considerato in diritto 5.2.2. Sul punto si segnala l'osservazione critica sollevata da S. BARTOLE, *interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 4, dicembre 2025, 959 ss., in particolare 960. L'A. rileva come non sia agevole comprendere in che modo la preclusione di effetti innovativi possa estendersi anche a revisioni che introducono nel testo costituzionale espressioni del tutto nuove, quali giusto processo, ambiente, ecosistemi, biodiversità. Si tratta infatti di termini sconosciuti al momento dell'adozione della Costituzione e delle sue prime applicazioni e dunque *“dire che si tratta di innovazioni da cui derivano semplici facilitazioni testuali del lavoro degli interpreti, che li aiutano a praticare dottrine già ampiamente elaborate, sembra per vero riduttivo”*.

¹⁶ Corte cost., [n. 73 del 1970](#): la sentenza decise una questione incidentale di legittimità costituzionale avente a oggetto gli artt. 27, primo e ultimo comma, e 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, e 25 Cost. La Corte era allora chiamata a *“rispondere ai quesiti: se sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità del commissario, in quanto titolare e nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, per il fatto che allo stesso organo sono assegnate o dalla stessa persona fisica vengono esercitate funzioni amministrative, ed in particolare perché il commissario giudica dopo che in sede amministrativa abbia ispezionato i luoghi in contesa o nominato un istruttore perito (in sede di verifica demaniale) o deliberato, senza modifiche, il progetto di legittimazione, o disposto la pubblicazione del progetto, o respinto le opposizioni al progetto e disposto la legittimazione”*. A tal proposito, si osservava che *“[l]a circostanza che il commissario sia chiamato a giudicare e giudichi dopo che nella materia, in ordine alla quale è insorta la controversia, abbia compiuto atti nello svolgimento delle sue funzioni amministrative, non deve far ritenere che il commissario quale giudice non sia indipendente ovvero manchi o sia messa in pericolo o in forse la sua imparzialità”*, aggiungendo – ciò che maggiormente rileva al fine della pronuncia sul caso che oggi ci occupa – che *“[è] possibile [...] constatare che l'attività giurisdizionale non è condizionata nei suoi contenuti da quella amministrativa svolta in precedenza; e che (a conferma di ciò), in fase giurisdizionale, sul terreno probatorio il commissario può esercitare*



Ebbene, la Corte ha così ravvisato come le esigenze che avevano indotto la stessa a pronunciare la declaratoria di illegittimità costituzionale additiva con la [sentenza n. 46 del 1995](#) non fossero mutate.

Ora come allora, infatti, *“l’interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; ora come allora si avverte la necessità che nazionale e non solo regionale o locale sia il soggetto istituzionale chiamato ad attivarsi per assicurare detta tutela; ora come allora, in difetto di soluzioni diverse apprestate dal legislatore, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi riconosciuta dalla legge n. 168 del 2017)”*¹⁷.

Per i giudici costituzionali è evidente che la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale genera significative linee di tensione con il diritto di difesa e il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative, ma il punto resta oggi il medesimo del passato: trattasi di opzioni che vanno ascritte al legislatore, non ravvisandosi una soluzione costituzionalmente compatibile che assicuri, allo stesso tempo, l’adeguata tutela del bene-ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. L’ostacolo a un intervento della Corte costituzionale non è quindi costituito dall’esistenza di un ambito discrezionale riservato al

d’ufficio un potere inquisitorio o d’iniziativa e che comunque le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto”. La sovrapposizione della funzione giudicante a quella di iniziativa processuale – dunque – non fu ritenuta fonte di un vizio di legittimità costituzionale delle norme che la prevedevano. La [sentenza n. 398 del 1989](#) fece adesivo richiamo alla pronuncia ora indicata, osservando che *“[p]ur formulata in ordine al primo comma dell’art. 27 della legge n. 1766 del 1927, la ratio decidendi di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell’ordine giudiziario [...]”*. La [sentenza n. 133 del 1993](#) – intervenuta dopo la [sentenza n. 395 del 1992](#), che fu meramente processuale – si pronunciò su una questione analoga a quella oggetto dell’odierno giudizio, a fronte di un’ordinanza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione che aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, *“nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche di ufficio”*, per contrasto con gli artt. 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. In quella occasione si mise in luce lo stretto collegamento fra poteri commissariali e tutela dell’ambiente e del paesaggio: *“[a]ccanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. Il potere dei commissari di provvedere d’ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse – sancito dall’art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici – e, con esso, indirettamente, anche all’interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall’amministrazione regionale”*. La titolarità di un potere processuale d’impulso, nondimeno, apparve problematica, poiché *“la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall’altro”*, ma la Corte non ritenne di approdare a *“una soluzione meramente caducatoria, che riserverebbe il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni”*, poiché il contemperamento dell’interesse alla protezione dell’ambiente (e del paesaggio) e dell’interesse ad assicurare la terzietà del giudice avrebbe implicato *“una invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore”*, potendo *“avvenire secondo una pluralità di varianti”*. Non solo: *“indipendentemente dalle possibili varianti”*, si sarebbe trattato *“di un intervento nell’organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri di questa Corte”*.

¹⁷ Corte cost., [sent. n. 125 del 2025](#), considerato in diritto 7.

legislatore, bensì dall'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale, dunque senza esercitare scelte politiche, un "sistema" protettivo dei domini collettivi in quanto beni ambientali che assicuri anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost.

Per tali ragioni, la Corte costituzionale, con una pronuncia riconducibile alla categoria delle c.d. decisioni di incostituzionalità accertata ma non dichiarata¹⁸, ha ritenuto inammissibili le questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della Legge 16 giugno 1927, n. 1766, pur rimarcando la serietà della disarmonia determinata dalla segnalata sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale: tale interferenza funzionale, a giudizio della Consulta, non va assolutamente sottovalutata.

È bene notare, in proposito, che la Corte costituzionale ha più volte sollecitato il legislatore a intervenire sulla disciplina degli usi civici, suggerendo anche alcune possibili soluzioni normative. Tra queste, si è ipotizzata l'istituzione di un ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi

¹⁸ Ebbene, la Corte, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità sollevate, nella parte motiva formula un chiaro invito al legislatore a riconsiderare l'assetto dei poteri officiosi del Commissario agli usi civici, adottando uno schema tassonomico pienamente riconducibile alle decisioni di incostituzionalità accertata ma non dichiarata. Si tratta di pronunce con le quali la Corte costituzionale intende allontanare nel tempo futuro gli effetti della pronuncia di incostituzionalità delle leggi: questa la definizione fornita da R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, 71 ss., secondo cui si tratta di pronunce con le quali "la Corte, preoccupata del vuoto normativo che si determinerebbe a seguito di una declaratoria di illegittimità, preferisce non accogliere la questione sottoposta al suo controllo nonostante riconosca in maniera (più o meno) esplicita nella parte motiva della decisione che la normativa sub iudice presenta effettivamente dei profili di incostituzionalità". Nelle pagine successive (in particolare 80 ss.) l'A. approfondisce ulteriormente la logica di tali decisioni, evidenziando come la Corte, pur riconoscendo nella motivazione l'illegittimità della disciplina scrutinata, scelga talvolta di non adottare un dispositivo di accoglimento, mantenendo provvisoriamente in vigore la norma e sollecitando parallelamente un intervento del legislatore. Questa tecnica risponde all'esigenza di bilanciare la tutela dei valori costituzionali compromessi con quella della continuità dell'ordinamento, evitando i vuoti normativi che deriverebbero da una pronuncia demolitoria immediata. Una delle subcategorie più significative ricostruite dall'Autore comprende le decisioni in cui la Corte, pur accertando espressamente l'incostituzionalità e auspicando una revisione legislativa, dichiara la questione inammissibile (o manifestamente infondata), invocando i limiti radicati nel rispetto della discrezionalità legislativa. In tali casi, la tutela della discrezionalità parlamentare diviene motivo non solo per escludere interventi additivi o sostitutivi, ma anche per evitare pronunce meramente demolitorie, benché l'illegittimità risulti accertata. Peraltro, l'A. richiama emblematicamente proprio la [sentenza n. 133 del 1993](#) (p. 88), che affronta la medesima questione nuovamente esaminata nella [sent. n. 125 del 2025](#), e nella quale la Corte ha sì riconosciuto l'illegittimità costituzionale della norma che prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche d'ufficio rilevando molto chiaramente che "la deroga alla regola della terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro". Ma ha poi concluso pronunciandosi per l'inammissibilità della questione sindacata, evidenziando che questa, "quale che ne sia il fondamento, (...) implica una invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore", trattandosi di operare, a seguito dell'adozione di una sentenza di accoglimento, "un intervento nell'organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri di questa Corte" (così proprio la [sentenza n. 133 del 1993](#)). Sul punto, v. anche A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e Legislatore (notazioni ricostruttive)*, in [Rivista AIC](#), 2/2023, 120 ss.; D. Diaco (a cura di), *Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina. Tecniche decisorie e tipologie di decisioni della Corte costituzionale*, in *Quaderno processuale del Servizio Studi*, Corte costituzionale, maggio 2016, 36 ss.



civici, limitando a quest'ultimo solo il ruolo giudicante, oppure l'abolizione della sua giurisdizione speciale, trasformandolo in un organo del pubblico ministero presso il tribunale ordinario¹⁹.

Tuttavia, nonostante questi moniti²⁰, il legislatore è rimasto inerte, violando il principio di leale collaborazione che dovrebbe regolare i rapporti tra i poteri dello Stato, in particolare tra Parlamento e Corte costituzionale. Questa inazione è particolarmente problematica²¹, soprattutto in una società complessa come quella attuale, dove la capacità del legislatore di rispondere ai bisogni dei cittadini è parte fondamentale della sua legittimazione democratica.

L'intervento legislativo è reso ancora più urgente dal fatto che istituti come l'uso civico, di origine premoderna, sono difficilmente compatibili con il diritto moderno e necessitano quindi di un attento lavoro di aggiornamento e coordinamento normativo. La legge n. 1766 del 1927, nata con l'obiettivo di liquidare gli usi civici, ha subito nel tempo una trasformazione, diventando uno strumento di tutela e conservazione di questi diritti, senza però un adeguato aggiornamento del quadro normativo. La legge n. 168 del 2017, che pure è intervenuta sul tema, non ha avuto la portata riformatrice necessaria per risolvere i problemi sorti.

4. Conclusioni

Per quanto di interesse, dunque, la [sentenza n. 125 del 2025](#) presenta profili di particolare rilievo, che si collocano nel solco di una giurisprudenza costituzionale attenta alla gestione delle norme di più antica vigenza e alla loro compatibilità con il sistema delle garanzie costituzionali contemporanee.

In particolare, la decisione, riproponendo il tema della neutralizzazione formale di disposizioni risalenti, privilegia una prospettiva di lettura costituzionalmente orientata rispetto all'opzione più radicale dell'annullamento *tout court*. La Corte mostra, ancora una volta, una certa cautela nell'intervenire su assetti normativi di lunga durata, soprattutto quando essi risultino inseriti in settori ordinamentali caratterizzati da una stratificazione storica e da un persistente rilievo pubblicistico, come quello degli usi civici. Tale atteggiamento conferma una linea interpretativa volta a preservare la continuità dell'ordinamento, affidando alla modulazione applicativa – piuttosto che alla

¹⁹ Corte cost., [sentenza n. 133 del 1993](#).

²⁰ Per un inquadramento generale della problematica, v. L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze di indirizzo ed attività legislativa*, Cedam, Padova, 1987, 96 ss. In particolare, l'A., nell'esaminare la copiosa attività monitoria della Corte osserva che *"gli ammonimenti preventivi consentono alla Corte di graduare i propri interventi, consigliando o sollecitando prima di colpire una disposizione o un'intera legge o istituto con una declaratoria di incostituzionalità; permettono altresì di rendere la Corte compartecipe del processo legislativo, immettendola - con una veste del tutto particolare - nel novero dei soggetti le cui pretese influenzano l'attivazione dell'iniziativa legislativa o il corso del procedimento; ne fanno infine un organo di indirizzo, se non generale - non pare manifestarsi invero una politica della Corte - quanto meno in ordine a quelle tematiche che essa stessa predilige quali caratterizzanti in positivo o in negativo l'attuazione del disegno costituzionale"* (pp. 97-98).

²¹ Per un'analisi concernente la tematica delle c.d. "omissioni" del legislatore, v. C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti - III*, Giuffrè, Milano, 1972, 923 ss. In ordine all'analisi dei *"tempi di reazione"* del legislatore, v. anche L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze di indirizzo ed attività legislativa*, cit., 262.

caducazione della norma – il compito di ricondurre la disciplina entro i confini della legittimità costituzionale.

In secondo luogo, la sentenza rafforza la concezione del giudice costituzionale non come mero censore di norme obsolete, ma come arbitro del bilanciamento tra valori e garanzie di rango costituzionale. La Corte sembra muoversi nella logica secondo cui, laddove la previsione normativa sia suscettibile di una lettura effettivamente conforme ai principi costituzionali, il suo intervento non deve tradursi necessariamente in una pronuncia demolitoria. In tal senso, il giudizio di costituzionalità viene inteso come strumento di razionalizzazione del sistema, capace di adattare istituti tradizionali alle esigenze del giusto processo, senza sacrificare in modo automatico interessi pubblici di rilievo costituzionale.

Senonché, anche alla luce delle conclusioni cui è pervenuta la Corte costituzionale con questo recente arresto, oggi è impellente la necessità che il legislatore intervenga con una riforma organica che metta ordine in un ambito nel quale si intrecciano e spesso confliggono numerosi interessi: quelli delle comunità locali, la tutela dell'ambiente, la protezione della proprietà privata e pubblica, lo sviluppo economico e la realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture indispensabili per il funzionamento della società.

Orbene, se da una parte la riforma costituzionale del 2022 rappresenta un passaggio nodale nel percorso evolutivo del diritto ambientale italiano, sancendo in modo chiaro e inequivocabile la centralità della tutela dell'ambiente nell'architettura costituzionale del nostro ordinamento, dall'altra, restano ancora aperte numerose questioni problematiche che attentano all'effettività del sistema.

L'inserimento esplicito dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione non solo conferma una tendenza già tracciata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ma imprime un'accelerazione decisiva verso un modello di "*costituzionalismo ambientale*"²² in grado di coniugare sviluppo, sostenibilità e diritti fondamentali. Ed in particolare, dalle recenti pronunce della Corte emerge un dato incontrovertibile: sebbene il contributo giurisprudenziale in questa materia sia notevolmente impattante, non può certamente opinarsi che la stessa revisione degli artt. 9 e 111 della Costituzione non potrà che camminare, anzitutto, sulle "gambe" della politica (e, conseguentemente, del legislatore). Non ci si può illudere che la Corte costituzionale possa sostituirsi alla legislazione, né tantomeno cadere nel possibile equivoco di sovrapporre le responsabilità del legislatore con quelle della Corte. Quest'ultima, infatti, si limita ad operare entro i confini imposti dal giudizio di legittimità, offrendo – per quanto possibile – chiarimenti all'interno di un quadro normativo disarticolato e poco chiaro, che dovrà necessariamente essere riformato, anche e soprattutto alla luce della [sentenza n. 125 del 2025](#).

Chiaramente, la principale sfida riguarda l'effettività delle tutele costituzionali: non basta che l'ambiente sia riconosciuto formalmente come bene costituzionalmente protetto; è necessario che

²² Su cui, cfr., fra tutti, v. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022; in precedenza, ID., *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale, 2019, 1-32. V. anche G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in [Nomos](#), 2/2022, 1-16. Sui contenuti del costituzionalismo ambientale, v. M. CARDUCCI, *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in [federalismi.it](#), 15/2022, 23 ss.; A. D'ALOIA, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, [cit.](#), 50 ss.



tale riconoscimento si traduca in politiche pubbliche concrete, coerenti e vincolanti per lo Stato e le sue articolazioni volte all'armonizzazione sistematica dei diritti fondamentali. In questo senso, spetta al legislatore dare attuazione piena al nuovo dettato costituzionale, attraverso una normazione attiva che si dimostri particolarmente sensibile ai profili critici sottesi al rapporto tra la tutela dell'ambiente e gli altri beni costituzionali (come abbiamo visto, in particolare, i principi del giusto processo).

Le considerazioni che precedono emergono plasticamente da un'analisi critica dell'ultimo arresto della Corte sulla tematica degli usi civici, che evidenzia in maniera chiara come la tutela dell'ambiente si affianchi ad altri valori fondamentali spesso in tensione tra loro, come d'altronde emergeva anche nei pronunciamenti precedenti alla riforma.

La giurisprudenza costituzionale più recente, inserendosi in un solco ermeneutico dai confini ben delineati, ha mostrato particolare sensibilità verso una lettura sistemica dei diritti, ma il rischio di conflitti tra esigenze di tutela ambientale e altri interessi costituzionali rimane pur sempre alto: è quindi necessaria una continua opera di interpretazione e bilanciamento che tenga conto della priorità crescente del bene-ambiente.

Ciò evidenzia come la riforma costituzionale dell'art. 9 Cost., che rappresenta la consacrazione costituzionale di una sensibilità ormai da tempo diffusa²³, si inserisca in un contesto giuridico sostanzialmente volto a promuovere un'iniziativa politico-legislativa efficace, oltre che una garanzia giuridica effettiva in sede patologica. Pertanto, l'auspicio è un "risveglio" legislativo che tenga conto dei relevantissimi spunti di riflessione della Corte costituzionale, che devono rappresentare un fondamentale punto di partenza per la costruzione di un costituzionalismo ambientale effettivo, e ciò in armonia con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato²⁴ e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale²⁵. La posta in gioco, dunque, è alta. La rilettura critica della giurisprudenza costituzionale sul punto evidenzia l'urgenza di strutturare un sistema normativo che tenga conto di tutti i profili di rischio connessi ad una tutela assolutistica del bene ambiente: infatti, sebbene la riforma rappresenti un passaggio cruciale nell'ottica dell'accrescimento delle tutele, essa non si deve tradurre in una supremazia dispotica di tale valore rispetto agli altri diritti costituzionalmente garantiti.

La Corte costituzionale, infatti, ha ribadito a più riprese che la tutela dell'ambiente, pur essendo un valore primario, non può mai divenire un diritto "tiranno"²⁶: tutti i diritti fondamentali devono

²³ Cfr. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Seconda – Contrasto al cambiamento climatico, "ecologia integrale" ed impegno etico)*, in dirittifondamentali.it, 2/2023, 216 ss. In particolare, l'A. osserva che la Legge cost. n. 1 del 2022 non rappresenta solo la consacrazione di una sensibilità da tempo diffusa, ma consente di superare l'approccio emergenziale relativo ai temi dell'ambiente e del clima, "inquadrando la protezione dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, anche nell'interesse delle future generazioni, tra i principi fondamentali della Costituzione, e così fornendo una più ampia (anzi, la massima possibile) legittimazione a tutta la normazione protesa al perseguimento effettivo di queste finalità": ciò, dunque, evidenzerebbe un passaggio ad un approccio strutturale ed organico in ordine ai temi della politica ambientale e climatica.

²⁴ V. Corte cost., [sent. n. 410 del 1998](#) e [n. 110 del 1998](#) – che parlano di principio di lealtà e correttezza –, [n. 139 del 1990](#), [n. 35 del 1972](#), [n. 168 del 1963](#).

²⁵ V. Corte cost., [sent. n. 242 del 2019](#), [ord. n. 132 del 2020](#) e [n. 207 del 2018](#).

²⁶ Tale orientamento è stato confermato a più riprese dalla giurisprudenza più recente, come nella [sentenza n. 196 del 2004](#) e nella storica [sentenza n. 85 del 2013](#) sul caso ILVA: due arresti che hanno approfondito i temi del bilanciamento tra diritti e dell'inammissibilità di una concezione gerarchica assoluta (*rectius*, tirannica),

essere bilanciati in modo proporzionato e ragionevole, senza che nessuno prevalga in modo assoluto sugli altri. In questo senso, quindi, l'integrazione del valore ambientale all'interno della Costituzione va intesa nell'ottica di una visione sistemica dell'ordinamento, fondata sulla complementarità e sull'equilibrio tra i diversi interessi meritevoli di tutela.

L'attuazione di una garanzia funzionale ed effettiva del bene ambiente richiede necessariamente una disciplina rispettosa degli altri beni-interessi salvaguardati nell'ordinamento costituzionale: la conseguenza è che non può che ripudiarsi qualsiasi tendenza ecocentrica eccessivamente sbilanciata, tale da sacrificare in termini assoluti valori di pari rango costituzionale.

Ciò implica che, ad onta di quanto più volte stigmatizzato dalla Corte, la segnalata sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici non può essere, né oggi né in futuro, classificata come idoneo "sistema" protettivo dei diritti demaniali collettivi (e dunque dei beni ambientali) tale da assicurare anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost. senza sfociare in un "*ecocentrismo assoluto*"²⁷.

In conclusione, l'auspicio è che il chiaro monito della Corte non venga disatteso. Sarà dunque compito del legislatore predisporre una riforma che, nel rispetto delle direttrici tracciate dalla giurisprudenza costituzionale (e senza depotenziare la funzionalità degli usi civici quali presidi di protezione del bene ambiente), sia capace di restituire una piena coerenza al sistema delle garanzie processuali: ciò nell'ottica della positivizzazione di una tutela ambientale effettiva e armonica con l'evolvendo quadro dei valori costituzionali.

secondo cui uno dei diritti costituzionali – e dunque anche relativo alla tutela dell'ambiente – possa imporsi in modo assoluto e incontrastato sugli altri. La Corte, nell'analizzare l'essenza del stesso del bilanciamento costituzionale, sembra evocare l'immagine schmittiana della tirannia dei valori. Cfr., sul punto, C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, trad. it. Adelphi, Milano, 2008. Per un inquadramento critico delle dinamiche di bilanciamento tra valori costituzionali e, in particolare, della logica gerarchica implicita che ha caratterizzato il filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza sul caso ILVA e ripreso nella successiva giurisprudenza ambientale, si veda, a titolo meramente indicativo, anche A. GUSMAI, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in [Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente](#), 2/2024, spec. 398 ss., ove l'A. problematizza la deriva assiologica del bilanciamento e la tendenza del valore "tiranno" a orientare in modo strutturalmente squilibrato le decisioni giudiziali. Pur riferite a un diverso contesto decisorio, tali considerazioni appaiono utili per comprendere l'impostazione sottesa anche alla più recente [sentenza n. 125 del 2025](#).

²⁷ Sul punto v. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima – La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra "vecchi" e "nuovi" bilanciamenti)*, [cit.](#), 151 ss.