

26 SETTEMBRE 2018

Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017
sui domini collettivi: sintonie e distonie
attraverso la giurisprudenza
costituzionale e il dibattito in sede
Costituente

di Giuseppe Di Genio
Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università di Salerno



Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*

di Giuseppe Di Genio

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università di Salerno

“Conoscere, vivere, essere sul proprio territorio, significa amare gli usi civici”

Sommario: 1. Obiettivo del lavoro. 2. Dottrina e giurisprudenza costituzionale sugli usi civici; 3. Gli usi civici tra storia, Costituzione e comparazione. 4. Usi civici e forma di Stato decentrato. 5. Gli usi civici e le proprietà collettive nel dibattito in sede Costituente. 6. L. n. 1766 del 1927, r.d. n. 332 del 1928, l. n. 97 del 1994 e l. n. 168 del 2017: considerazioni conclusive.

1. Obiettivo del lavoro

L'obiettivo della presente analisi è quello di sottolineare la rilevanza e la portata costituzionale, inutilmente ribadita dalla recente legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi, soprattutto ai fini di una tutela effettiva ed incondizionata, di un istituto (C. Cost. n. 66 del 1961 e n. 78 del 1961) e di una categoria giuridica tradizionale nonché tematica storica,¹ alquanto difficile ed interdisciplinare nel panorama degli studi giuridici, ovvero quella degli usi civici e delle proprietà collettive (C. Cost. n. 156 del 1995), indubbiamente qualificabili come diritti fondamentali (la legge n. 168 del 2017 definisce impropriamente materia i domini collettivi), vecchi e nuovi, di prima, seconda e terza generazione, a seconda delle prospettive che si adottano e si adattano alla evoluzione degli ordinamenti giuridici, complessivamente intesi.

Infatti, se la legge n. 1766 del 1926 può definirsi "una legge a contenuto costituzionalmente anticipato", nulla o poco esclude la possibilità di definire la recente legge sui domini collettivi come una legge a contenuto costituzionalmente inutile (o *inutiliter data*), rispetto alla stessa legge n. 1766 del 1926 e al r.d. n. 332 del 1928, utilizzato dalla Corte Costituzionale addirittura come norma interposta (di natura regolamentare), caso unico e raro nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale (C. Cost. n. 310 del 2016) sullo specifico versante ambientale e paesaggistico delle terre collettive, mai segnalato prima d'ora

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Oggi è in uso anche l'espressione assetti fondiari alternativi di Francesco Coletti del 1893. Interessante sul punto G. CAVAGLIERI, *Il diritto di tutti gli uomini all'effettivo godimento della terra: a proposito di alcuni avanzi di proprietà collettiva nel Polesine: osservazioni d'ordine economico*, Venezia, 1893, *passim*. Sul termine alternativo v. lo stesso P. GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statuale*, in *Riv. Dir. Agrario*, 3/1997, p. 265

negli studi di giustizia costituzionale. Erroneamente, poi, la l. n. 168 del 2017 viene definita una legge attuativa dei principi costituzionali,² che si limita a richiamare, come tutte le leggi, così come si continua erroneamente a considerare liquidatoria la l. n. 1766 del 1927.³

C'è, dunque, un problema di forte coordinamento normativo tra usi civici, proprietà collettive e domini collettivi,⁴ *tertium genus* risorto e categoria troppo onnicomprensiva,⁵ in un rapporto tra *lex specialis* e *lex generalis*, anche ex art. 117 Cost., con il rischio di deviare le prospettive delle leggi regionali, vecchie e nuove, in materia, e delle stesse fonti di autonomia statutaria e regolamentare, complessivamente intese. E' di tutta evidenza scientifica la prevalenza dei maggiori elementi dettaglianti della legge del 1927, la sovrapposizione e l'incompatibilità normativa, la scarsa considerazione della evoluzione della giurisprudenza costituzionale e del dibattito in Assemblea Costituente sul tema, completamente omissi nei lavori parlamentari della l. n. 168 del 2017, l'interpretazione che non può essere estensiva ma costituzionale (o costituzionalmente orientata) e forse anche una sorta di incostituzionalità derivata o consequenziale dell'una del 2017 (n. 168) rispetto all'altra del 1927 (n. 1766), l'accanimento terminologico⁶, non solo temporale-cronologico e per materia⁷.

² Aprodac Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico, La legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge, in www.demaniocivico.it

³ Si veda M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi"* Osservazioni a prima lettura, in *Riv. Dir. Agrario*, Napoli, 4/2017, p. 705

⁴ Il termine domini collettivi, storicamente rilevante, toglie oggi una i, molto caro a Tittoni, Venezian, Rava, reso normativo, è riconducibile in larga parte ai domini collettivi della l. n. 397 del 1894 nelle Province dell'ex Stato Pontificio, abrogata dalla scure del c.d. taglialeggi nel 2010 (art. 1 del dlgs n. 212). La Corte Costituzionale utilizza questo termine in due decisioni: la n. 103 del 2017, sull'uso del termine domini collettivi ("nella richiamata normativa il sintagma "usi civici" è utilizzato in modo polisenso, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici - differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, etc. - è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza"), e la n. 316 del 1998 su domini collettivi e soggetti pubblici.

⁵ Su cui E. CORTESE, voce *Domini collettivi*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, Milano, 1964, p. 913

⁶ Al di là dei dubbi contenuti, la l. n. 168 del 2017 doveva essere rubricata, al più, "usi civici, proprietà collettive, domini collettivi" perché i "comunque denominati" dell'art. 1, comma 1, della l. n. 168/2017 diventano usi civici, proprietà collettive, etc.

⁷ I domini collettivi potrebbero essere una forma espressiva non prevalente degli usi civici, come emerge nella sentenza n. 103 del 2017 della Corte Costituzionale.

La stessa rivista su cui scriveva Santi Romano portava il nome di Rivista dei demani, usi civici e domini collettivi,⁸ edita a Roma dalla Tipografia Agostiniana dagli anni venticinque in poi, operando una corretta equiparazione terminologica,⁹ ora stravolta dalla l. n. 168/2017.

La mera valenza sostitutiva del termine domini collettivi di cui alla l. n. 168/2017 mira a ridurre la più o meno netta separazione tra usi civici e proprietà collettive ovvero a rendere la disciplina privatistica dei domini collettivi e delle proprietà collettive (ovvero vicina a quella delle proprietà collettive) sempre più omogenea, equivalente, prevalente, rispetto a quella degli usi civici, cui inevitabilmente estenderla nel corso del tempo.

Non è peregrina l'ipotesi scientifica volta a prospettare una sua evidente disapplicazione-non applicazione ovvero, al di là delle rilevanti antinomie, che rischiano di disabilitare l'ordinamento degli usi civici e delle proprietà collettive, anche una sorta di incostituzionalità derivata per sovrapposizione della l. n. 168 del 2017, brutta copia della l. n. 97 del 1994 (che richiama nell'art. 3), rispetto alla l. n. 1766 del 1927, utilizzata da sempre come norma interposta, laddove la l. n. 168 del 2017 introduce una normativa meno dettagliata ed inclusiva, in contrasto con disposizioni costituzionali che pur pretende di richiamare nel suo brevissimo testo (destrutturato in soli tre articoli), il primo dedicato al riconoscimento dei domini collettivi, il secondo alle competenze dello Stato, il terzo ai beni collettivi.

2. Dottrina e giurisprudenza costituzionale sugli usi civici

Per gli usi civici sono appropriate, dirimenti e confacenti, in una sorta di eclettismo metodologico, molte categorie del Diritto Costituzionale generale, italiano e comparato. Non a caso, se ne sono occupati Santi Romano (“il diritto tacito costituzionale”), Mortati e Crisafulli, così come Giorgio Lombardi, costituzional-comparatista, nei famosi convegni trentini, Livio Paladin e Antonio D’Atena, sul versante del diritto regionale, Alessandro Pizzorusso, sul versante commissariale e giurisdizionale, Massimo Luciani, tra gli avvocati in C. Cost. n. 210 del 2014, Michele Carducci, sul versante dei beni comuni e della comparazione¹⁰ e anche altri studiosi, giovani e meno giovani, del Diritto Costituzionale italiano e comparato.¹¹

⁸ Santi Romano era anche nella direzione della rivista ed è interessante notare che nel 2012 la stessa, oramai non più edita, è stata paradossalmente collocata in basso nella categoria C della classificazione iniziale Anvur delle riviste scientifiche per il Diritto Agrario. Attualmente è inevitabilmente del tutto scomparsa dalle classificazioni Anvur.

⁹ Lo stesso emerge nei lavori di uno dei padri “costituenti” degli usi civici G. CERVATI, *In tema di beni regolati dalla legge sugli usi civici (demani comunali, domini collettivi, etc.)*, in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione-Sez. Civili*, 1955, III, pp. 344-346

¹⁰ M. CARDUCCI, *E' (im)possibile la repubblica dei beni comuni? Da Kouroukaufouga alle autogestioni locali e ritorno*, in *Hermes, J. Comm.*, 11/2018, p. 41

¹¹ Per una panoramica dottrinale sia consentito rinviare a G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012, p. 10

La stessa Corte Costituzionale¹² sin dall'inizio del suo operato, già nella sentenza n. 67 del 1957, cui segue l'ordinanza n. 72 del 1958, con in Corte Perassi, Ambrosini, Cassandro e Sandulli, ha fatto rientrare la materia degli usi civici, in base alla legge n. 1766 del 1927, per gli interessi di carattere generale che vi si ricollegano e che lo Stato considera meritevoli di speciale tutela, nell'ambito del diritto pubblico, e ciò rappresenta un primo elemento di distonia rispetto alle ambiguità privatistiche della legge sui domini collettivi sulla scia delle proprietà collettive. Vieppiù, ha aggiunto che i principi di diritto pubblico dominano le disposizioni della legge n. 1766 del 1927. Nella sentenza n. 142 del 1972 della Corte Costituzionale, Presidente Chiarelli, relatore Mortati, tra gli avvocati Galgano, Benvenuti, Astuti ed Elia, si legge, nel considerato in fatto, che “usi civici” è una “espressione di comodo” che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio, e questo può essere un elemento a favore, di sintonia, del termine storico domini collettivi, utilizzato come categoria omnicomprensiva. Nondimeno, nella sentenza n. 49 del 1961, la Corte Costituzionale ha affermato che la legge del 1927 è una legge per gli enti pubblici, laddove ora l'art. 2 della legge n. 168 del 2017 afferma perentoriamente che “gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”.¹³

Connotazioni pubblicistiche dei diritti di uso civico sono anche segnalate dai giudici remittenti (C. Cost. n. 425 del 1992). Il rango primario, civilistico ed amministrativistico degli stessi,¹⁴ quindi, non può che cedere il passo nel tempo, del diritto e dei diritti, a quello pubblicistico (*rectius*: costituzionalistico), meno appariscente e scontato, di nicchia scomoda per le realtà del nord e le *lobbies* o consulte di riferimento,¹⁵

¹² Oramai con più di ottanta decisioni in materia tra sentenze ed ordinanze, l'ultima, emblematica, nel 2018, la n. 113, redatta proprio dal Vice Presidente dott. Aldo Carosi. Nella sentenza n. 113 del 2018 la Corte Costituzionale sottolinea che, rispetto alla q.l.c. sottoposta al suo esame, è intervenuta la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), la quale – senza abrogare o modificare le norme che qui rilevano – ha introdotto alcune novità in materia di usi civici e domini collettivi. In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante ex lege sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

¹³ Sui rischi della personalità giuridica di diritto privato v. lo stesso P. GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. Dir. Agrario*, 3/1997, p. 269

¹⁴ Qui il ricordo di Umberto Pototschnig che si interessò delle Regole della Magnifica Comunità Cadorina sin dal 1953, sulla base del decreto legislativo n. 1104 del 3.5.1948, c.d. decreto Segni

¹⁵ Si pensi che in sede di audizione parlamentare del 5.7.2017 e del 6.9.2017 sull'iter della legge n. 168 del 2017 non sono state convocate ed audite specificamente anche le Associazioni del profondo Sud sugli usi civici, totalmente estromesse, come, a mò di esempio, il Gruppo di studi sugli usi civici nell'Italia meridionale e lo stesso Coordinamento regionale della Campania della Consulta nazionale delle proprietà collettive, istituiti nel lontano 2007. La Consulta nazionale della proprietà collettiva, in persona del Presidente p.t., è stata audita dando mero supporto al progetto di legge c.d. Nervi-Grossi (così nota nel nostro ambiente), senza informare ufficialmente per

senza sfizi speculari o presunzioni dottrinarie, ma sicuramente più confacente sul piano della tutela e della rilevanza di diritti fondamentali, espressione di valori ancestrali e primitivi, *privatim*, in cui il ruolo dello Stato rimane, tuttavia, in altro modo sussidiario,¹⁶ se non proprio secondario, anche rispetto alle logiche del mercato globale. Gli usi civici hanno degli indubbi contrafforti pubblicistici, così come le proprietà collettive, invece, se si vuole, privatistici, ma entrambi, tuttavia, sono da consolidare anche nel quadro dei beni comuni e propriamente dei limiti costituzionali nonché della formula costituzionale del “*ricoscimento*”, presente nel Diritto Costituzionale comparato, inutilmente e paradossalmente ribadita in senso legislativo dall’art. 1 della l. n. 168 del 2017, così come nella teoria dei diritti fondamentali e non tanto in quella dei beni pubblici e/o privati.

In tale prospettiva, la l. n. 168 del 2017 si riduce ad operare un primo tentativo volto a realizzare il trade d’union tra le disposizioni privatistiche della l. n. 97 del 1994 e quelle pubblicistiche della l. n. 1766 del 1927, nel tentativo di estendere le une alle altre, le prime alle seconde, senza escludere anche un effetto *boomerang*.

In particolare, nella c.d. sentenza *Cassandro*, la n. 87 del 1963, la Corte Costituzionale, Presidente Gaspare Ambrosini, relatore Giovanni Cassandro, tra i giudici costituzionali anche Costantino Mortati e Aldo Sandulli, opera una attenta ed affascinante ricostruzione storica (usando fino ad un certo punto, per così dire, una tecnica decisoria basata sul dato storico) della legislazione sugli usi civici,¹⁷ in particolare quella del 1927, verificandone la compatibilità o meno con la legge provinciale di Bolzano n. 2 del 1959 ovvero se suddetta legge provinciale avesse o meno violato, in alcun modo, la legge statale del 1927, in una sorta di logica interposta, più volte utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale anche in altre occasioni. Stabilisce, propriamente, che la legge del 1927, sul ri-ordinamento degli usi civici, è una legge ordinaria, che ha ricondotto sotto una disciplina unica, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle province meridionali, una materia, come quella degli usi civici che, si dice nella sentenza suindicata, ha avuto, nella storia giuridica, per tanti aspetti non unitaria del nostro Paese, origini e svolgimenti localmente differenti. Sicché la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione Valle d’Aosta (art. 2, lett. o - usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà colturali - dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), dimostra il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la

l’audizione solo alcuni dei singoli coordinamenti regionali, come quello campano, che avrebbero potuto esplicitare nel dibattito parlamentare il dissenso e le vere problematiche delle realtà meridionali in uso civico.

¹⁶ Di sussidiarietà parla F. MERUSI, *Il diritto sussidiario dei demani collettivi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1/2003, p. 77

¹⁷ Riferimenti storici sono presenti anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 157 del 1973, relatore Guido Astuti, tra i giudici costituzionali Vezio Crisafulli

materia degli usi civici venisse regolata dal legislatore regionale e, in difformità dalle leggi dello Stato, in quelle Regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, comunque primordiali, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli. Stando così le cose, prosegue il testo della sentenza, non ha senso configurare un contrasto tra la legge provinciale e la legge ordinaria statale, assumendo a principi dell'ordinamento giuridico i principi che possono essere dedotti dalla legge ordinaria del 1927, la cui energia normativa ha un carisma senza tempo sui diritti di uso civico.

3. Gli usi civici tra storia, Costituzione e comparazione

Da questa sentenza emerge, in pieno, il legame fondamentale tra storia, Costituzione, usi civici e proprietà collettive, senza fare un uso improprio del termine storico dominio collettivo e/o assetti fondiari collettivi.¹⁸ Valga rilevare, come esempio terminologico, le numerose discrasie prodotte in sede di stipula notarile dal termine “utile dominio” con una miriade di atti nulli sugli usi civici e conseguenti responsabilità penali dei notai.

Gli usi civici hanno altre peculiarità come diritti puri, rudimentali da custodire-preservare-promuovere e come diritti originari/pre-esistenze, cicatrici del diritto, passato vivente e cultura civica, radici e testimoni dell'umanità del diritto e dei diritti universali, simbolo di comunione con la natura. Gli usi civici sono un “capitale collettivo” (riprendendo Einaudi su altri temi), sono come un quadro di Van Gogh dove “i contadini e i pescatori dei piccoli paesi, ovunque si vada, sono diversi ... ricordano la terra, a volte sembra che ne siano plasmati”. Lo stesso Vico nella Scienza Nuova si sofferma sul ricorso che fanno le Nazioni sopra la natura eterna dei feudi: riprendendo Vico, gli usi civici sono indubbiamente un elemento di continuità tra e nei “corsi e ricorsi storici”. Gli usi civici sono “consuetudini dell'umanità” (sempre Vico), in un sistema di conoscenza globale che permette e promette di valorizzare il rapporto tra l'uomo e il proprio passato. Lo Straniero (*xenos*) di Elea nel Sofista e nel Politico di Platone esalta proprio la “cura comune” e il valore della terra nella comunità dei cittadini. L'uso civico è l'*occupatio primaeva* di Carl Schmitt, la terra, il suolo, lo spazio, il diritto e i diritti. La stessa *Magna Charta Libertatum* del 1215 è emblematica in tal senso e fu resa anche per eliminare (affrancare) i demani regi (foreste), così come assume rilievo la fondamentale *Charter of Forest (Carta de Foresta)* del 1217 (specificamente relativa, come primo documento costituzionale, alla tutela dei beni comuni): «*Every free man shall agist his wood in the forest as he wishes and have his pannage. We grant also that every free man can conduct his pigs through our demense wood freely*

¹⁸ Sul nuovissimo termine assetti fondiari collettivi v. di recente F. MARINELLI, voce *Assetti fondiari collettivi*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, vol. X, 2017, *passim*

*and without impediment to agist them in his own woods or anywhere else he wishes». Entrambe, insieme, sono contenute nella prima edizione scientifica di William Blackstone del 1759. Sulla stessa scia la *Petition of Rights* del 1628 nonché *The Agreement of the People dei Levellers* del 1647: la *lex terrae* del *Bonham case* è del 1610, *R. v. Hampden* è del 1637 (*case of Ship money*). Siamo nell'abside del costituzionalismo moderno (l'antico e moderno di McIlwain). Il *Landrecht*, come insieme giuridico delle persone che coltivano e dominano il Land, in cui il suolo è lo spazio di vita e di sostentamento, confuta questa impostazione multidisciplinare, micro e macro-costituzionale, volta a garantire la tutela della terra, dei territori e delle comunità, come veri e propri formanti (i *Laender* in Germania e le *Comunidades Autónomas* in Spagna), della *polis* (aristotelica), e, quindi degli ordinamenti. E' noto, tra l'altro, che l'ordinamento costituzionale americano ebbe origine anche per la fuga delle sette pietiste tedesche dai soprusi dei feudatari. Interessanti, poi, sono i riferimenti al bene pubblico (*public good*) nella Dichiarazione di indipendenza americana del 1776, nella Dichiarazione giacobina del 24 giugno 1793 e quelli alla tutela della collettività nella Costituzione di *Weimar* del 1919. Il *Common Sense* di Thomas Paine del 1776 risulta utile in tal senso: *commons*, *common law* e *Commonwealth* sono tratti storico-giuridici ed elementi di congiunzione dei diritti costituzionali comparati.*

Significativo, in tal senso, quanto avvenuto in Canada dove con la sentenza della Corte Suprema del 26.6.2014 si tutela in maniera incondizionata la proprietà originaria e il concetto di *First Nation* affermando che non solo i territori su cui sorsero villaggi veri e propri, ma anche quelli usati per caccia e raccolta non continuativamente, ma secondo il ritmo delle stagioni e delle tradizioni culturali sono proprietà delle Nations sulla base del cd. "*aboriginal title*". Analogo rilievo assume nel *Commonwealth* il carattere di essere vivente riconosciuto dalla giurisprudenza al Gange in India e dalla normativa al *Wanghai river* dei Maori in Nuova Zelanda.

4. Usi civici e forma di Stato decentrato

Il settore del Diritto Costituzionale comprende sia gli studi relativi all'organizzazione fondamentale dell'ordinamento giuridico, quale risulta dalla Carta Costituzionale, con specifico riferimento alla formazione, alla composizione, ai poteri ed alle interazioni degli organi costituzionali sia quelli che attengono ai principi fondamentali che governano i diritti di libertà individuali e collettivi. Gli usi civici e le proprietà collettive, tra domini e con-domini, discostandosi da una loro relazione oggettiva di dominio,¹⁹ possono essere annoverati proprio nel quadro delle situazioni giuridiche soggettive ovvero dei diritti (misti) di libertà, individuali e collettivi, ovvero ancora, mutuando l'espressione da autorevole

¹⁹ Che potrebbe essere facilmente imputata ai beni comuni se non intesi come diritti comuni. Lo stesso Rodotà parlava dei beni comuni come usi collettivi.

dottrina, nel diritto degli individui. Vale, tuttavia, precisare che il termine proprietà collettiva appare formalmente diverso, per alcuni versi, da quello di uso civico, tant'è che è usato dalla Corte Costituzionale, propriamente, solo in tre sentenze (n. 204 del 1995, n. 395 del 1992 e n. 46 del 1995), a cavallo della logica privatistica della legge n. 97 del 1994, non escludendosi, tra l'altro, una sorta di equiparazione-richiamo con l'uso civico (anche *per tabulas*), così come solo tre, sino ad oggi, sono le sentenze della Consulta che hanno riguardato la portata della legge n. 97 del 1994, una quella sul Laudo delle Regole, la n. 917 del 1988, Presidente Saja, relatore Casavola.

La sentenza n. 113 del 2018 della Corte Costituzionale è, invece, ora, la prima sentenza a svolgere un mero richiamo sommessi alla nuova terminologia domini collettivi introdotta dalla l. n. 168 del 2017.

Gli usi civici, come diritti ab origine, beni di comunità, sono presenti nel connubio inestricabile tra valori e principi costituzionali (sono uno scrigno pieno di valori, autentiche emme del diritto e dei diritti), già a partire dalla vecchia logica dei diritti pubblici soggettivi e dei diritti civici, ora diritti democratici e lavoristi ex art. 1 Cost., forme di esercizio della sovranità popolare (diritti di sovranità), diritti fondamentali (personali, pluralistici e solidaristici) ex art. 2 Cost., diritti di eguaglianza, formale e sostanziale, ex art. 3 Cost. (c.d. isonomia degli usi civici per una esistenza dignitosa ex art. 36 Cost.), diritti di autonomia (e sovranità) ex art. 5 Cost., diritti delle minoranze ex art. 6 Cost., diritti laici ma anche ecclesiastici (con il relativo demanio esterno) ex artt. 7 e 8 Cost. (gli usi civici sono le terre di Dio), diritti ambientali e culturali ex art. 9 Cost., in uno Stato di (multi)cultura, diritti comuni(tari) e diritti umani ex artt. 10 e 11 Cost.

Hanno, dunque, una molteplice dimensione nelle forme di Stato di democrazia pluralista, *uti singuli, uti cives, uti socius*, a un tempo, personalista, pluralista, comune (come o tra i beni comuni), solidarista, collettiva, civica, cooperativa, territoriale, frazionale, sussidiaria, storica, giuridica, politica, sociale, comparata, urbanistica, turistica, forestale, archeologica, etnologica, antropologica, culturale (e via dicendo). Qualunque legge, statale o regionale, fatta male sugli usi civici può davvero fare male agli usi civici e produrre effetti devastanti sui territori: non è sicuramente il caso della l. n. 168 del 2017 ma ha fatto bene la Corte Costituzionale con la sentenza n. 113 del 2018 a porre un freno ad una legislazione molto spinta adottata dalla Regione Lazio ed un tentativo simile, improvvido, sul regime urbanistico degli usi civici è fermo anche nell'aula consiliare della Regione Campania.

Affrontare da un punto di vista costituzionalistico questa materia rappresenta sicuramente una sfida immane (una *no confort zone*), di nicchia costituzionale (il *duende* di Garcia Lorca), sincronica e diacronica, una palestra dottrinale (C. Cost. n. 296 del 1998, proprio sul ruolo della dottrina sugli usi civici) non facile, ma non sarebbe giusto disarmarsi, desistere e privare un tema così affascinante e nobile di una serie di riflessioni che tentino di sottolineare (se non proprio sussurrare), sia pure sommessamente (secondo Pietro Nervi gli usi civici hanno solo la libertà del silenzio), che anche gli usi civici hanno non solo un

cuore antico ma uno spirito unitario e costituente ed una dimensione-anima riconducibile alla Costituzione, una forza costituzionale intrinseca, qualunque sia il modo di intenderla, in senso formale, materiale e vivente, precettiva e programmatica, sociale ed economica. D'altronde, gli usi civici e le proprietà collettive possono essere considerati micro-poteri costituenti (anche tra micro-comparazione e micro-economia) e tra le principali radici dell'organizzazione territoriale (come una sorta di preistoria delle funzioni amministrative), ad esempio, anche attraverso l'estrema originalità frazionale, sottovalutata negli studi ordinamentali, specificata e valorizzata dal legislatore sin dal R. D. n. 383 del 1934 (*sub* art. 84) ma ora resa ambigua dalle poche norme della legge n. 168 del 2017 (art. 2, comma 4), in palese dissidio e contraddizione con la l. n. 278 del 1957 e il Tuel n. 267/2000 (con la parte residuale vigente del dpr n. 616 del 1977 in tema di amministrazioni separate). Nello studio di B. Cavallo, oramai datato, si afferma, infatti, l'irrilevanza del problema della personalità giuridica della Frazione (su cui ora si sofferma C. Cost. n. 21/2014 relatore Giuliano Amato, nonché la l. r. Toscana n. 27/2014 configurandola come "privata"), come quello emerso in Assemblea Costituente per gli enti collettivi, e la proprietà collettiva è analizzata proprio sul versante degli ordinamenti giuridici, anche frazionari: la Frazione è vista come collettività e formazione sociale, che rientra nella formula dell'art. 2 Cost. La storia del demanio è la storia dello Stato che si forma anche attraverso il demanio.

Nel diritto comparato, poi, basta osservare i nuovi costituzionalismi sudamericani di Ecuador (2008) e Bolivia (2009), eredi del *poder moral* di Bolívar, intrisi di molteplici forme di tutela e garanzia formale dei diritti originari, come diritti costituzionali e diritti umani, e del ruolo fondamentale delle collettività nella Forma di Stato. Rilievo minore, allo stato, assume il diritto europeo che sembra ignorare la materia, recuperabile, tuttavia, attraverso il regime proprietario classico e le tradizioni costituzionali comuni nei Trattati. Sullo sfondo, rimane, tuttavia, la portata internazionale dell'art. 17 della Dichiarazione ONU del 1948 secondo cui "ogni individuo ha diritto di avere una proprietà sua personale o in comune con altri". La stessa teoria della necessità (Santi Romano *docet*), come fonte del diritto non scritta e del tutto autonoma, sembra rappresentare un fondamento giuridico antecedente, ma costituzionalmente rilevante, di peculiare spessore istituzionale per gli usi civici, anche laddove intesi come beni comuni. Di qui è anche possibile sottolineare un collegamento, che rende lo studio diacronico e sincronico, tra la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano e l'istituzionalismo metodologico di Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2009 "per aver dimostrato come la proprietà pubblica possa essere gestita dalle associazioni di utenti".

5. Gli usi civici e le proprietà collettive nel dibattito in sede Costituente

Nel dibattito costituente e nel suo immediato seguito istituzionale si determinò un certo interesse verso la materia degli usi civici con gli interventi, tra gli altri, soprattutto, di Ambrosini, Mannironi, Terracini, Conti, Pesenti e Calamandrei. Per Mancini nel Mezzogiorno, accanto alla “riforma giuridica” del diritto di proprietà, bisognava porre un’altra questione irrisolta: ”la rivendica di tutti quei beni rustici, usi civici, monti frumentari, che rappresentarono la preziosa proprietà collettiva dei nostri comuni e che al popolo furono usurpati dalla influenza tortuosa delle famiglie più doviziose del luogo. I più stetti distruttori dei pubblici demani furono quelli che, alla proclamazione del nuovo regno, maggiormente dicevano di tutelare i diritti del popolo”. Ed ancora, “Poiché si tratta di un patrimonio che, per la sua finalità e per le leggi che lo governano, è inalienabile e imprescrittibile, si deve desiderare che sia ricostruito. Invece di pensare a liquidare i demani pubblici, quasi si trattasse di una bottega che occorre chiudere per il fallimento, occorre ricostruire i demani e rimboscarli”. Non manca nel Mezzogiorno qualche esempio di istituzioni cooperative nell’esercizio degli usi civici; ma si tratta di istituti ancora embrionali. Cassiani affermò che la questione meridionale non era “una semplice questione di sperequazione finanziaria, di tariffe doganali, di dare ed avere nei confronti dello Stato”, era, invece, un problema squisitamente politico, il “meridionalismo” dei costituenti passò in gran parte per la via del regionalismo. La coscienza teorica di Cassiani, lo portava a privilegiare i temi forti del popolarismo. Problemi secolari avrebbero potuto essere risolti dalle assemblee regionali, e tra questi innanzitutto, soprattutto l’assetto dei demani comunali, il destino dei beni demaniali superstiti. Solo chi non sa qual è la vastità delle terre demaniali nel Mezzogiorno, spesso usurpate dai latifondisti, può non comprendere l’estrema importanza di queste terre tra i cittadini poveri. Si tratta di uno dei problemi più decisivi sul terreno della riforma agricola. Altri, poi, come Einaudi incisero sull’art. 44 Cost., Nobili Tito Oro e Tega prospettarono, invece, un diverso art. 42 della Costituzione in cui la proprietà è pubblica, privata e in uso civico (non utilizzando mai il termine domini collettivi).

Gli usi civici sono, dunque, solo apparentemente, senza traccia nella Costituzione vigente, sebbene presenti nel dibattito in Assemblea Costituente (*sub* artt. 41, 42, 43, 44, 45, 102 e 117 Cost.), in quanto sulla base di una semplice lettura delle disposizioni costituzionali, precettive e programmatiche, è possibile desumere molteplici riferimenti indiretti alla tutela e rilevanza costituzionale degli usi civici, anche nei diversi modi di intendere la Costituzione stessa (ad esempio, in senso economico, culturale, ambientale e sociale, materiale e sostanziale). D’altronde, è un dato inconfutabile quello secondo cui le dichiarazioni costituzionali possono essere generiche o specifiche, ma anche anticipate. Non a caso, poi, l’art. 17, primo comma, della Dichiarazione ONU sui diritti dell’uomo del 1948, afferma perentoriamente che “Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sia personale o in comune con altri”.

6. L. n. 1766 del 1927, r.d. n. 332 del 1928, l. n. 97 del 1994 e l. n. 168 del 2017: considerazioni conclusive.

La stessa legge n. 1766 del 1927, come già sottolineato, si può definire come “legge a contenuto costituzionalmente anticipato”. Nondimeno il Regio Decreto n. 332 del 1928, caso scientificamente raro ed interessante, mai emerso prima, è stato utilizzato come norma interposta, adottata prima della Costituzione dalla stessa Corte Costituzionale (in primis nella sentenza n. 310 del 2006) e può essere definito come “regolamento governativo a contenuto esecutivo dettagliato costituzionalmente anticipato”.

In questa direzione, è possibile utilizzare una prospettiva volta a considerare l’uso civico (usando il termine della demanialistica napoletana) come un valore costituzionale (*rectius*: degli ordinamenti giuridici, originari e derivati) presupposto, prima e non oltre lo Stato (pre-statalità), forma a priori e materia costituzionale, che fonda principi fondamentali (persona, pluralismo, solidarietà, ambiente, cultura, etc.) *ex art. 2 Cost.*, cui sono riconnessi a loro volta numerosi diritti di libertà fondamentali, vecchi e nuovi.

In altri termini, non è da escludere, anche, una tutela diretta, autonoma e totale degli usi civici e delle proprietà collettive attraverso un dato legislativo unico, quello del 1927 e del 1994, pur con le dovute differenze, e senza estremizzare un plausibile parallelismo, di rango e forza para costituzionale. La legge del 1927, in particolare, rappresenta, in effetti, un vero e proprio metro giuridico di costituzionalità, posto a salvaguardia delle molteplici forme di gestione degli usi civici nella Costituzione materiale. La legge del 1927 stabilisce scultoreamente, al pari della legge sulla montagna, una serie di linee direttrici ancora attuali, attraverso principi generali, limiti insuperabili dalla stessa l. n. 168 del 2017 e complessivamente omogenei nell’attuare una vera garanzia (costituzionale) dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva. Nel raffronto e nella comparazione tra la l. n. 1766 del 1927, il r.d.n. 332 del 1928, la l. n. 97 del 1994 e la l. n. 168 del 2017 le antinomie sono rilevanti ed è quest’ultima, la l. n. 168 del 2017, che denota oggettivamente evidenti criticità istituzionali e costituzionali, pur citando ripetutamente di operare “sotto copertura costituzionale”, a favore di domini collettivi, proprietà pubblica o collettiva, beni di collettivo godimento, beni collettivi, terre collettive, patrimonio antico dell’ente collettivo, patrimonio civico o demanio civico.

Non a caso, Carlo Esposito, tra consuetudine e diritto vivente, riteneva magistralmente come in fatto vi sono, nelle leggi semplici (ciò consente di dire ora che la legge n. 1766 del 1977 tra semplicità del testo e complessità della materia si può definire una legge semplice), molte volte disposizioni costituzionali e nella Costituzione disposizioni legislative (sembra essere proprio il caso della legge del 1927): la prima ipotesi si trova, soprattutto, realizzata in regime di Costituzione flessibile, dove in leggi ordinarie o in atti

parificati alla legge è contenuta la massima parte delle disposizioni relative alla Costituzione dello Stato.²⁰ La l. n. 168 del 2017, erudita, ripetitiva, sostitutiva di termini, sembra invece solo richiamare norme costituzionali da tempo già applicate agli usi civici e non si iscrive propriamente in quel novero di leggi savie e giuste del costituzionalismo moderno e contemporaneo.

La rilevanza costituzionale degli usi civici, delle proprietà collettive ovvero degli assetti fondiari collettivi ed alternativi (come ci impongono di chiamarli ora, in base ad una moda scientifica che ha avuto il sigillo parlamentare e un qualche richiamo nella giurisprudenza costituzionale), allo stato dell'arte, è, infatti, solo parziale ed indiretta, determinando, così, una visione riduttiva e limitata del tema, anche se, attraverso la tutela ambientale, in particolare, sembra porsi come un dato oramai certo ed acquisito sia nella giurisprudenza costituzionale sia in dottrina. Una lettura costituzionale (e non legislativa come nella legge n. 168 del 2017), diversa e dinamica, se non proprio classica, può essere utile a rivitalizzare e rinnovare un istituto giuridico autonomo ed originale, un tema tellurico, la cui portata ordinamentale, nel terribile diritto, non deve essere sottovalutata e "sfruttata" solo in senso ambientale, regionale (il c.d. diritto regionale degli usi civici) e giurisdizionale, secondo l'attuale *dictamen* della Corte Costituzionale (e della stessa Corte di Cassazione). E' auspicabile, pertanto, anche un maggiore coordinamento di indirizzi giurisprudenziali tra le Alte Magistrature, pur nella rispettiva autonomia, sacra ed intoccabile, ed una maggiore consapevolezza della rilevanza costituzionale di tale materia e delle inevitabili ricadute sui diritti dei cives. Immaginare un quadrato costituzionale (Corte Costituzionale, Consiglio di Stato, Corte di Cassazione, Corte dei Conti), nella evoluzione granitica della giurisprudenza delle Alte Magistrature, per racchiudere il senso e la portata degli usi civici, aprirebbe una prospettiva davvero interessante nella garanzia delle diverse forme di tutela sul territorio e verso gli stessi beni comuni.

Emblematica risulta, pertanto, la sentenza n. 113 del 2018 della Corte Costituzionale, che citando le novità della l. n. 168 del 2017, ribadisce con forza che il regime giuridico dei beni collettivi resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. E' indubbio, tuttavia, che sono un tema costituzionale non formale ma materiale, in cui, tra l'altro vi è un evidente deficit europeo. Solo nel 2015 è stato creato un intergruppo parlamentare europeo sul versante dei beni comuni.

La Corte Costituzionale ha stabilito, con la fondamentale sentenza n. 156 del 1995, che gli usi civici sono strumenti di conservazione della forma originaria del territorio e, quindi, strumenti di tutela dell'ambiente nello Stato di cultura. Nondimeno, con la sentenza n. 310 del 2006, la Consulta ha previsto che la disciplina statale di riferimento tende a garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione

²⁰ Così C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 53

degli usi civici, in relazione anche al vincolo paesaggistico, così contribuendo ad una precipua tutela ambientale²¹ partecipata ad ampio raggio (il vincolo paesaggistico, reso perpetuo, è ribadito dall'art. 3 della l. n. 168 del 2017), tant'è che sono menzionati e separati nella legge sulle aree protette n. 394 del 1991.

Per gli usi civici, tesori globali e simboli di comunione con la natura e il paesaggio, si potrebbero riprodurre molte considerazioni e gli stessi principi giurisprudenziali, interni ed esterni, tipici della tutela ambientale (il diritto all'ambiente è un diritto della persona e interesse della collettività) e della cultura, soprattutto sotto il profilo dell'autonomia. Si pensi alla stessa materia scolastica ed universitaria ex artt. 33 e 34 Cost. ovvero al tema delle autonomie funzionali (trattandosi anche di diritti funzionali) e delle minoranze, tant'è che i diritti frazionali, come diritti periferici, spesso sono anche connessi ai diritti linguistici. Nella recente esperienza costituzionale sudamericana i diritti collettivi sono strettamente connessi non solo ai diritti ambientali ma anche a quelli culturali. Tuttavia, l'ecocentrismo della società contemporanea non può essere considerato l'unico baluardo contro l'egocentrismo liquidatorio (il male operante dell'uomo di Melville) degli usi civici e delle proprietà collettive.

In conclusione, il complesso e variegato ecosistema normativo usi civici -proprietà collettive- beni comuni, nel rispetto dei principi fissati dalla legge generale, deve essere rimesso ad una gestione prevalentemente autonoma, con proprie fonti e la cui rilevanza, che meriterebbe altra attenzione da parte del legislatore statale e regionale nonché nella disciplina europea attraverso finanziamenti *ad hoc*, che privilegino realtà locali specifiche dei singoli ordinamenti, nel processo di tutela e valorizzazione del territorio, delle autonomie, dell'ambiente, della natura e del paesaggio appare incontestabile, soprattutto nel quadro dei nuovi (in realtà vecchi, perché già consolidati nei singoli Stati) valori costituzionali dell'Unione europea, la cui natura, (con)federale di fatto, non potrà, in futuro, che essere valorizzata.

Chissà se in futuro si potranno creare nuovi diritti di uso civico ovvero individuare, ad esempio, anche per testamento, confisca, sequestro, permuta, espropriazione o donazione privata (un riferimento interessante è nell'art. 3, lett. c, della l. n. 168 del 2017), nuovi terreni da destinare all'uso civico?

Tutto ciò al fine di tutelare appieno, geo-diritti, fatti, ordinamenti, autonomie, pre-statalità, comunità-collettività naturali pre-esistenti, complessivamente intese, ma anche riconosciute e costituzionalmente garantite, che sono forme vecchie, diritto e diritti anteriori, ma anche un nuovo archetipo del dove giuridico di irtiana memoria. Gli usi civici, non solo attraverso il dato territoriale e frazionale, si confermano diritti fondamentali nella Costituzione materiale, la cui dimensione, affrontata addirittura da Santi Romano, Mortati e Crisafulli, è di sintesi e connubio, a un tempo, individuale, pubblica e collettiva,

²¹ F. POLITI, *Proprietà collettive e aree protette*, in G. DI GENIO (a cura di), *Problemi e prospettive sugli usi civici*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2010, p. 131

con le relative e rispettive prevalenze (C. Cost. n. 917 del 1988), di volta in volta determinate nel divenire dell'ordinamento giuridico, inteso in senso pluralista. In conclusione, usi civici e proprietà collettive (ma anche gli stessi beni comuni), sono espressione di diritti fondamentali (per Rolla sono propriamente diritti storici riconosciuti),²² complessivamente intesi, di cui, in primis, la persona umana gode sia come singolo sia nelle formazioni sociali “ove si svolge la sua personalità” *ex art. 2 Cost.*, in una dimensione aperta, pluralista, storicamente determinatasi, di dominio con-diviso, se si vuole utilizzare questo termine. Pertanto, la rilevanza (C. Cost. n. 210 del 2014) costituzionale degli usi civici e delle proprietà collettive *ex art. 2 Cost.*, attraverso la legge madre del 1927 (e la stessa legge n. 97 del 1994), nella sua dimensione preposta ed interposta, impone una tutela costituzionale rafforzata, diretta ed indiretta, degli stessi, anche attraverso una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta. Ciò risulterà utile e determinante (come è inutile la l. n. 168 del 2017 anche rispetto alla legge n. 97 del 1994), da un lato, per la loro salvaguardia non solo ambientale e culturale, come terre di resilienza (e terre di cultura), ma anche statale e regionale-territoriale (nella l. n. 168 del 2017 non si menziona la competenza delle regioni ordinarie), dall'altro orientante per le scelte giurisprudenziali di *prime cure*, molte volte, *quotidie*, più vicine agli interessi concreti dei *cives* sul territorio e di ogni estrazione sociale (quelli cari a Giacomo Racioppi che considerava gli usi civici “eredità futura dei nullatenenti”, allo spirito rurale di Giosuè Carducci nel Comune rustico, di Ungaretti nel suo *Viaggio nel Mezzogiorno* o di Pasolini negli *Scritti Corsari*). Basti pensare, in tal senso, alla legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013 (c.d. editto delle chiudende), molto criticata, sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale e dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 210 del 2014, perché ritenuta lesiva dei diritti dei cittadini, cui verrebbero sottratti, con procedure abnormi e accordi transattivi illegittimi, enormi quantità di terreni collettivi di particolare pregio ambientale e paesaggistico (riemerge, dunque, lo spirito degli assetti comunitari sardi della *Carta de Logu* del trecento). In tale direzione, la l. n. 168 del 2017 (che non si autodefinisce *ab initio* come legge quadro, di cornice o di principio), nei suoi tre articoli (emblematici sul piano della tecnica legislativa), se richiamata ed esaltata, rischia di creare difficoltà di interpretazione, non applicazione normativa, *stress* legislativo e aspettative inutili verso il sistema delle autonomie, se non una vera e propria confusione istituzionale. Essa è una legge settaria (per chi conosce il suo percorso accademico extraparlamentare), un lontano esercizio di dottrina erudita e di parziale giurisdizione costituzionale (nel dibattito in Assemblea Costituente si parla più volte di usi civici e proprietà collettive, mai propriamente di domini collettivi o assetti fondiari collettivi - alternativi), che utilizza impropriamente il tema affascinante dei diritti fondamentali e la formula costituzionale del riconoscimento (la vera formula del riconoscimento è solo quella dettata

²² G. ROLLA-M. COSULICH, *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014, *passim*



direttamente in Costituzione): *re melius perpensa*, pur menzionando norme e principi costituzionali (sotto copertura costituzionale), non può non essere considerata una nota legislativa stonata, di contorno enfatico, sostitutiva di un termine, ed a margine di una legge madre sugli usi civici che resta la n. 1766 del 1927, nella sua veste carismatica “senza Costituzione”, e che lo stesso Calamandrei definì una legge prefascista.

In definitiva, la l. n. 168 del 2017, pur importante ed apprezzabile sotto il profilo di una ulteriore forma di garanzia delle impellenti questioni demaniali collettive, da citare obbligatoriamente negli atti demaniali, amministrativi e processuali-commissariali, nelle future leggi regionali, negli statuti e nei regolamenti di uso civico (che restano sottoposti al controllo regionale nella l. n. 168 del 2017), è, tuttavia, una figlia troppo giovane ed illegittima della legge madre n. 1766 del 1927, con la pretesa enfatica, ripetitiva e sostitutiva, e il vanto inutile di rafforzare “una materia” che è già ampiamente tutelata, alla luce della giurisprudenza costituzionale e del dibattito in sede costituente (come blocco di costituzionalità), dalla pregevole legge n. 1766 del 1927, vera icona, interposta, del passato, del presente e del futuro normativo degli usi civici e delle proprietà collettive (di cui alla l. n. 97 del 1994).