



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il rilievo costituzionale degli usi civici

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il rilievo costituzionale degli usi civici / A. Simoncini. - STAMPA. - (2010), pp. 641-678.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/316621> of the repository was last updated on

Publisher:

Rubettino

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

ANDREA SIMONCINI

Il rilievo costituzionale degli usi civici

1. *Premessa*

Al fine di evitare fraintendimenti, sarà utile precisare che in queste note mi occuperò del rilievo *costituzionale* degli usi civici. Non prenderò, dunque, in considerazione i diversi modi in cui la legislazione statale o regionale disciplina questo particolarissimo oggetto; mi chiederò, piuttosto, se esiste una specifica “copertura costituzionale” di questi istituti giuridici, ovvero, in quali termini si ponga il rapporto tra la Costituzione italiana e gli usi civici.

Altra premessa necessaria riguarda il fatto che intenderò il termine “usi civici” in senso ampio, non solo quindi – adoperando la tassonomia proposta da Cerulli Irelli¹ – i *diritti collettivi di godimento e di uso* (i diritti d’uso pubblico e i diritti propriamente di uso civico), ma anche le *proprietà collettive*, ovvero, quei beni che sono in proprietà di collettività o di comunioni di più soggetti, diversamente rappresentati, ma comunemente qualificati da una particolare relazione con l’uso di tali terre.

2. *Costituzione italiana e ideologie giuridiche*

Il punto da cui muoverò in questa indagine è il seguente: la materia degli *usi civici*, com’è stato messo in evidenza dagli studi di Paolo Grossi², prima ancora che il variopinto contenitore d’una miriade di diversi istituti giuridici derivanti dall’uso collettivo della terra o delle risorse naturali, è un formidabile *indicatore culturale*.

¹ Cfr. V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova 1983, pp. 165 e ss.

² Cfr. P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Giuffrè, Milano 1977.

Prima che un complesso “rebus” per privatisti e pubblicisti, quello degli usi civici è un terreno in cui si scontrano diversi modelli di cultura giuridica³; ragion per cui, dietro le vicende apparentemente un po’ folkloristiche dei “masi chiusi” o delle “comunanze”, dietro il diritto dei cittadini romani di poter passeggiare liberamente per Villa Borghese⁴, in realtà, si nasconde un passaggio, un cambiamento di scenario giuridico ben più rilevante e poderoso.

Ciò che è in questione – come ha dimostrato Grossi – è lo stesso contenuto assiologico di nozioni giuridiche fondamentali come quella di “libertà” o di “proprietà”; il paradigma “illuministico-individualista” ovvero quello “medioevale-comunitario” nella definizione della autonomia individuale; la libertà degli antichi o dei moderni, per usare la nota espressione di Constant⁵; la libertà *in senso negativo* o quella *in senso positivo*, per riecheggiare le più recenti riflessioni di Berlin⁶.

Se, dunque, gli usi civici non costituiscono soltanto un sub-settore della materia “agricoltura” o “silvicoltura”, ovvero un capitolo (ancorché rilevante) nelle trattazioni sul demanio degli enti locali, ma rappresentano una speciale area dell’ordinamento giuridico in cui è più facile evidenziare i modelli culturali che ispirano le forme normative, la prima domanda che occorre porsi in una prospettiva costituzionalistica è: quale modello culturale ha portato con sé l’avvento della Costituzione repubblicana? Ed in questo modello che posizione occupano gli *usi civici*?

Com’è noto⁷, la parola d’ordine dall’Ottocento in poi – salvo alcune voci “fuori del coro”⁸ – è rappresentata dalla necessità di fare chiarezza e, laddove possibile, di eliminare queste irritanti forme promiscue, per

³ Per una recente disamina della questione degli usi civici, proprio sotto questo profilo, v. V. Ferrari, M. Masia, “*Usi civici*” e cultura giuridica: profili sociologico-giuridici, in P. Nervi (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva - La consuetudine tra tradizione e modernità*, Cedam, Padova 2003, pp. 41 e ss.

⁴ Il caso che diede inizio ad una delle più note controversie giudiziarie in materia di diritti di uso civico è dettagliatamente ripercorso in V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica...*, cit., pp. 169 e ss.

⁵ B. Constant, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino 2001.

⁶ I. Berlin, *Quattro saggi sulla libertà*, Milano 1989.

⁷ Ancora una volta il riferimento obbligato è agli studi di P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 5 e ss.

⁸ Si pensi ai contributi di Henry S. Maine, sul piano giuridico, o a quelli di Émile De Laveleye, sul piano economico, nello scenario europeo, oppure ai contributi di Agostino Bertani o di Ghino Valenti nella redazione della famosa inchiesta Jacini, nello scenario italiano, contributi evidenziati da P. Grossi nel volume citato alla nota precedente.

forzare il “paese reale” verso il modello della proprietà individuale di matrice codicistica⁹; ebbene, questo atteggiamento – dichiaratamente ostile – è condiviso dalla nostra Costituzione oppure, se ci è consentita l’immagine, c’è maggior “simpatia” e consonanza rispetto a queste forme giuridiche?

È ovvio che una risposta analitica a questa domanda dovrebbe prender le mosse dalla disamina dei diversi modelli culturali e giuridici che sottendono la nostra Costituzione e dall’individuazione tra di essi di quello “dominante” (ammesso che vi sia stato); successivamente, vista la natura propria delle Costituzioni – che non sopportano di essere considerate documenti cristallizzati nel loro testo e nel loro tempo – avremmo dovuto far seguire alla analisi del momento costituente, una ulteriore indagine su quali siano stati i modelli culturali e giuridici che si sono susseguiti dal ’48 ad oggi nelle “interpretazioni” della Costituzione¹⁰, ovvero di quale “ideologia costituzionale” sia portatrice la giurisprudenza della Corte costituzionale, che tra tutti gli interpreti svolge un ruolo affatto particolare. È evidente che una riflessione del genere eccede l’intento e lo spazio di questo scritto.

Più modestamente, quindi, mi limiterò ad accennare ai capitoli essenziali delle diverse relazioni che si pongono tra testo e giurisprudenza costituzionale, da un lato, ed usi civici, dall’altro, per cercare, se non proprio le prove, quantomeno gli indizi dell’atteggiamento del nostro sistema costituzionale nei confronti di tale fenomeno giuridico.

3. *La Costituzione “assente”*

Che il rapporto tra la Costituzione e la materia degli usi civici sia alquanto problematico è dimostrato innanzitutto dal dato che emerge immediatamente leggendo la dottrina specialistica in materia di usi civici: quasi mai, scorrendo l’indice degli argomenti o le stesse partizioni cro-

⁹ È una “resistenza pervicace”, per usare l’immagine di V. Ferrari, M. Masia, “*Usi civici*” e cultura giuridica..., cit., p. 43: «Il primo aspetto che desta attenzione del sociologi del diritto [...] è la straordinaria capacità di resistere mostrata da questi istituti di fronte agli assalti di una legislazione che per circa due secoli ha mirato esplicitamente a sopprimerli con intenti che non per nulla – con una espressione ossimorica se si pensa che parliamo di leggi – sono stati spesso definiti “eversivi” anche dai loro sostenitori, non solo da quei critici che, a partire dal giovane Marx, ne hanno colto la sostanza più intima: cioè la trasformazione dei diritti di interi popoli, o quanto meno di maggioranze, in atti illeciti e perfino in delitti».

¹⁰ Opera che di recente ha compiuto, cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, il Mulino, Bologna 2005.

nologiche degli studi di diritto positivo dedicati a questo argomento, è dato trovare un capitolo espressamente dedicato alla Costituzione¹¹.

Tanto nei lavori monografici che nelle voci enciclopediche che affrontano con intento sistematico la disciplina attuale della materia degli usi civici¹² rinveniamo, ovviamente, il riferimento alla legge n. 1766 del 1927, dopodiché si *salta* al 1948 ma, normalmente, per citare il d.lgs. n. 1104 del 3 maggio 1948 (sulle Regole della Magnifica Comunità Cadorna) o alla legge n. 991 del 1952 (la prima legge sulla montagna) o direttamente alla legge n. 1102 del 1971 (seconda legge “Bolla” sulla montagna) ovvero, infine, ai decreti legislativi del 1972 e, soprattutto, del 1977 che hanno trasferito alle neonate regioni le competenze amministrative.

Più interessante è notare che l’instaurazione dell’ordine “repubblicano”¹³ non è quasi mai ritenuto un passaggio decisivo sul *piano sostan-*

¹¹ V., come esempio più recente, la monografia di F. Marinelli, *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano 2003, ma considerazioni analoghe potrebbero essere effettuate su altri volumi più risalenti (cfr. ad esempio, M. Zaccagnini, A. Palatiello, *Gli usi civici*, Napoli 1984, ovvero L. Fulciniti, *I beni d’uso civico*, Padova 2000); la stessa impressione è ricavabile dal – comunque interessante – ultimo volume curato dal *Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive* – http://www.jus.unitn.it/usi_civici/home.html –, cfr. P. Nervi (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva - La consuetudine tra tradizione e modernità*, Cedam, Padova 2003; così come anche nel recente contributo di un privatista, peraltro estremamente sensibile alle osservazioni da cui abbiano preso le mosse, come Vitucci [P. Vitucci, *Proprietà collettive, diritti dell’utente, autonomia statutaria (le organizzazioni montane e i beni agro-silvo-pastorali fra la storia e la privatizzazione)*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, Volume, Giuffrè, Milano 2004, pp. 2552 e ss.], mentre è certamente visibile il confronto tra i modelli e le ideologie proprietarie presupposte dal codice civile italiano ed il fenomeno delle proprietà collettive, il termine di paragone legislativo – per cogliere l’evoluzione di tali modelli – è, comunque, la legislazione post-costituzionale del 1971 e 1994, ma non direttamente la Costituzione.

¹² Nessun riferimento sostanziale alla discontinuità costituzionale è rinvenibile nella voce di M.A. Lorzio, *Usi civici*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXII, né tanto meno nella voce di U. Petronio, *Usi civici*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, vol. XLV; ma estremamente significativo è il caso delle due voci *Usi civici*, redatte per il Nuovo Digesto Utet: infatti, mentre non vi è accenno alla Costituzione – in termini sostanziali – nella voce di De Lucia, *Usi civici*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XIX, Torino 1999, vi è un chiaro riferimento alla portata innovativa della Costituzione – e non solo in termini competenziali – nella voce di A. Germanò, *Usi civici*, per il *Digesto Discipline Privatistiche*, XIX, Torino 1999.

¹³ L’intuizione è, in realtà, anticipata da P. Grossi, *Il problema storico-giuridico della proprietà collettiva in Italia*, in F. Carletti (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Napoli 1993, p. 27: «Credo che oggi sia giunto il momento di cominciare a riesaminare anche questa nostra problematica alla luce della Carta costituzionale, che offre sotto questo profilo più di un principio di carattere liberatorio per il giurista nella combinazione dei suoi primi tre articoli e di vederla quindi con occhi liberati».

ziale, se si eccettua la creazione delle Regioni; creazione che avrebbe posto le basi per l'attribuzione a questi nuovi enti delle competenze sugli usi civici.

La novità introdotta dalla Costituzione è, dunque, percepita prevalentemente sul piano *organizzativo*.

Se si eccettua il lavoro di taglio pubblicistico più rilevante sull'argomento che si deve a Cerulli Irelli¹⁴ – in cui l'Autore, sulla scia delle riflessioni anticipate da Giannini¹⁵, consapevolmente muove dall'art. 42 della Costituzione per esaminare le fattispecie della "proprietà pubblica" e tra esse colloca la particolare fenomenologia dei diritti civici e delle proprietà collettive – è molto difficile trovare, nelle ricostruzioni di diritto positivo, attestazioni chiare dell'influsso che il nuovo fondamento costituzionale del nostro ordinamento avrebbe potuto avere nella "comprensione" del fenomeno degli usi civici.

La scarsa rilevanza della soluzione di continuità costituzionale in questa materia, ad eccezione del trasferimento delle competenze amministrative alle regioni, mi pare si debba attribuire a due fattori entrambi di natura culturale prima ancora che tecnica.

a) *La falsa distinzione tra la Costituzione dei "diritti" e dei "poteri"*

Il primo fattore è la persistente fortuna di un modello interpretativo della Costituzione – anche tra i costituzionalisti, in verità – diffuso quanto erroneo: quello per il quale nelle Carte costituzionali più recenti e, quindi, anche nella nostra, si potrebbero individuare (e separare) una "costituzione dei diritti" ed una "costituzione dei poteri", a seconda del diverso oggetto delle disposizioni costituzionali. Nella prima veste, la costituzione (*dei diritti*) si pone come "bill of rights", come norma fondamentale dei diritti e delle libertà dei cittadini, nella seconda veste la costituzione (*dei poteri*) si pone, invece, come suprema fonte organizzativa

¹⁴ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 3-34.

¹⁵ A Giannini (*I beni pubblici - dispense del corso di diritto amministrativo tenute nell'anno acc. 1962-1963*, Roma 1963, pp. 3 e ss) e poi alle riflessioni di Cerulli Irelli (*op. cit.*), infatti, si debbono i tentativi più rilevanti di rilettura del concetto di *proprietà pubblica* alla luce del nuovo testo costituzionale. Entrambi muovono da una ricostruzione della teoria generale dei beni pubblici, in cui inseriscono la proprietà collettiva ed i diritti di uso e godimento collettivo. Vero è, però, che l'aggancio offerto dalla Costituzione è alquanto debole, consistendo principalmente nell'art. 42, in cui – come dice Giannini – troviamo sì la locuzione "proprietà pubblica", ma cosa significa? «La Costituzione non offre alcun elemento da cui si possono trarre definizioni» (M.S. Giannini, *op. cit.*, p. 3).

dello Stato, come matrice della distribuzione dell'originario ed unitario potere sovrano tra i diversi organi e poteri costituzionali¹⁶.

L'impressione, indotta da questa (ripeto) fuorviante distinzione¹⁷, è che rispetto agli usi civici la Costituzione repubblicana abbia sì avuto un impatto, ma essenzialmente come "costituzione dei poteri".

In quest'ottica, le parti rilevanti del nuovo assetto costituzionale e, dunque, le zone di potenziale interferenza con la legislazione vigente in materia di usi civici, sarebbero state essenzialmente quelle relative alla organizzazione ed alla separazione dei poteri¹⁸.

In primis, come abbiamo già detto, la creazione dell'ente regionale, dotato di poteri legislativi ed amministrativi in materie come l'agricoltura, le foreste, la caccia e pesca, l'urbanistica, avrebbe verosimilmente avuto un significativo impatto sulla disciplina vigente in materia di usi civici.

In secondo luogo, la nuova definizione costituzionale dell'indipendenza potere giurisdizionale rispetto all'esecutivo e la più rigida garanzia della separazione della funzione giudiziaria da quella amministrativa avrebbe sicuramente avuto ripercussioni sulla figura del *Commissario per la liquidazione degli usi civici*, organo centrale nel sistema degli usi civici, ma decisamente "ibrido" rispetto ai due poteri.

In questa prospettiva, quindi, la nuova Costituzione avrebbe senz'altro richiesto notevoli "aggiustamenti" della legislazione fascista sul piano organizzativo, ma non avrebbe messo in discussione l'impianto complessivo e l'intento proprio di tale legislazione

b) *La "resistenza inerziale" della legislazione pre-costituzionale*

Il secondo fattore che ha favorito una scarsa considerazione della "rivoluzione costituzionale" nel settore degli usi civici è anche questo lega-

¹⁶ Ovviamente non criticiamo tale distinzione sul piano della sua capacità descrittiva – anche la nostra Costituzione ha una partizione che ricalca la differenza tra diritti e organizzazione – ma quando essa è utilizzata prescrittivamente ovvero ritenendo che queste due parti siano tra di loro separate ovvero non comunicanti.

¹⁷ Giacché è chiaro che la disciplina dei diritti non è scindibile da quella dei poteri e viceversa, e soprattutto, molto spesso tra le *pieghe* della disciplina dei poteri si nasconde il vero volto della tutela dei diritti. Si vedano a tal proposito le lucide osservazioni di M. Luciani, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri»*, *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi Crisafulli*, vol. XX, Cedam, Padova 1985.

¹⁸ Per una applicazione esplicita della impostazione che qui invece criticiamo, v. A. Simonati, *La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in «Le Regioni», 1998, pp. 1479 e ss.

to ad un “pregiudizio interpretativo”, non tanto concernente la Costituzione, però, quanto la legislazione pre-costituzionale in materia di usi civici. L'impressione diffusa in buona parte della dottrina è, infatti, che la legge del 1927 sia «tutto sommato una buona legge».

Questo giudizio trova tra gli studiosi di diritto positivo (prevalentemente privatisti o amministrativisti), a differenza degli storici¹⁹, un'ampia condivisione: basti leggere le pagine riassuntive di Marinelli²⁰ o lo stesso Cerulli Irelli che, nonostante sia uno dei pochi autori a muovere dalla prima parte della Costituzione nell'esaminare il fenomeno, a proposito della legge del 1927 esprime un giudizio ampiamente positivo²¹.

Abbiamo premesso che, nella prospettiva di questo scritto, non interessa esaminare o valutare la legislazione ordinaria in materia di usi civici; ci limiteremo, dunque, a segnalare che questo singolare atteggiamento della dottrina dinanzi alla legge del 1927 – giudicata in fondo una “buona legge” – inevitabilmente finisce per sottovalutare o per far prestare minore attenzione al potenziale innovativo o di rottura che la nuova Costituzione ed i suoi principi avrebbero potuto avere in questa materia.

In conclusione, quindi, il giudizio più diffuso tra gli studiosi di questa materia è che, per un verso, l'avvento della Repubblica abbia imposto la “correzione” della distribuzione delle competenze amministrative o della figura del Commissario, ma, per altro verso, la nuova Costituzione ha poco o nulla da dire sul *contenuto* della disciplina degli usi civici ed, in particolare, sulla scelta legislativa di *liquidare* queste forme di diritto collettivo.

A questo proposito, è estremamente significativo che uno studio sulle proposte di legge in materia di usi civici pendenti in Parlamento all'inizio della XIII legislatura²², abbia evidenziato come su 78 progetti che proponevano la revisione della materia (pressoché tutti confermando la scelta di fondo della progressiva eliminazione degli usi civici), solo uno²³

¹⁹ Si rinvia sul punto a quanto è stato rilevato da F. Marinelli, *Usi civici*, cit., p. 85 (nt. 28), che richiama le considerazioni svolte da P. Grossi, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni Fiorentini*, Giuffrè, Milano 1990, secondo il quale la legge del '27 fece “guasti clamorosi”.

²⁰ F. Marinelli, *op. cit.*, pp. 84 e ss.

²¹ «Ma siamo proprio sicuri che ci sia bisogno di una legge quadro in materia di usi civici? [...] una legge quadro intesa come legge contenente norme di principio, effettivamente c'è, ed è la legge del giugno 1927: legge che è una delle poche del nostro ordinamento assai ben fatta» [V. Cerulli Irelli, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in Aa.Vv. (a cura di), *Gli usi civici realtà e prospettive*, 1991, p. 51].

²² L. Masotto, *Gli usi civici nei progetti di riforma*, Cedam, Padova 1998, p. 11.

²³ XI Legislatura p.d.l. AC 1492 (on. Bruni).

suggeriva l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927, a dimostrazione del diffuso timore reverenziale nei confronti di questa legge.

Timore che invece sembrerebbe cominciare – finalmente – a mostrare segni d'incrinatura nelle iniziative legislative presentate durante la XIV legislatura e quella attualmente in corso²⁴.

Nel corso della precedente legislatura, infatti, s'è giunti fino all'avvio della discussione in aula al Senato di un testo unificato proposto dalle Commissioni II e XII, intitolato "Legge quadro in materia di usi civici e proprietà collettive"²⁵, iter bloccato dall'approvazione di una questione sospensiva che ha rinviato la discussione in Commissione, sede in cui la proposta si è successivamente arenata²⁶; in questo disegno di legge si proponeva l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927²⁷, sebbene le motivazioni espresse di relatori appaiano, in realtà, alquanto contraddittorie²⁸.

4. Usi civici e valori fondamentali della Costituzione

La Costituzione italiana, in verità, reca un suo specifico contributo ed esprime un ben preciso orientamento non solo sugli aspetti organizzativi della vigente disciplina in materia degli usi civici, ma anche sul piano dei valori e dei principi sostanziali.

Il fenomeno giuridico degli usi civici evoca, sul piano costituzionale, quantomeno due questioni di fondo: in primo luogo, il rapporto tra indi-

²⁴ Durante la XV legislatura sono stati presentati ben dieci disegni di legge di iniziativa parlamentare (7 da Senatori e 3 da Deputati) che riguardano gli usi civici. Di questi tuttavia – al momento in cui si scrive – nessuno è in fase di discussione nella commissione di assegnazione.

²⁵ Legislatura 14^o - Relazione n. 406-A *Testo proposto dalle Commissioni II e XIII riunite per i disegni di legge nn. 406, 621, 653, 1131, 1183 e 1241.*

²⁶ Cfr. Legislatura 14^o - Aula - Resoconto sommario della seduta n. 396 del 15/05/2003, in www.senato.it.

²⁷ Art. 18 del Testo unificato citato.

²⁸ Basti pensare che nel resoconto sommario della relazione introduttiva esposta nell'aula del Senato dal relatore Rizzi si legge: «Prendendo atto che gli usi civici non rivestono più il valore sociale che hanno avuto in passato e spesso costituiscono un ostacolo all'attività imprenditoriale, per cui è necessario eliminare quelli che non risultano più giustificati, il disegno di legge si propone di realizzare un inquadramento normativo che persegue alcuni obiettivi: la semplificazione delle definizioni, distinguendo tra beni collettivi e beni gravati da uso civico; una gestione più flessibile dei beni collettivi, dei quali si prevede l'alienazione a determinate condizioni; una normativa "rivoluzionaria" sui diritti di uso civico, ad esempio prevedendone la decadenza in caso di mancato rinnovo; infine, la risoluzione del notevole contenzioso in atto» (Legislatura 14^o - Aula - Resoconto sommario della seduta n. 396 del 15/05/2003, in www.senato.it).

viduo e collettività nella titolarità dei diritti fondamentali ed, in secondo luogo, l'assetto costituzionale del diritto di proprietà.

La nostra Costituzione esprime una ideologia "individualistica" dei diritti, ovvero "comunitarista"?

E rispetto al diritto di proprietà, qual è il modello costituzionale?

Ovviamente questi temi sono stati oggetto di numerose riflessioni dottrinali.

Sarà, perciò, inevitabile limitarsi a richiamare *in apicibus* assunti già approfonditi dalla dottrina pubblicistica che potranno apparire quasi ovi per chi ha familiarità con il diritto costituzionale.

4.1. *La Costituzione e la titolarità dei diritti*

Sul piano della *titolarità* dei diritti non v'è dubbio che la nostra Costituzione non esprima una visione individualista – né tanto meno "collettivista" – quanto *personalista*²⁹; l'art. 2 della Costituzione – vera e propria chiave di volta dell'architettura costituzionale – chiarisce in maniera incontrovertibile e con una formulazione ancora insuperata, tanto limpida quanto originale nel panorama delle costituzioni europee, che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La nota distinzione tra individualismo e personalismo, nella traduzione che i nostri costituenti hanno realizzato di questi principi di filosofia morale e politica³⁰, sta proprio nella considerazione del fatto che la libertà del singolo è inevitabilmente una libertà "condivisa", un dato in cui la

²⁹ La letteratura sul punto è molto ampia. Tra tutti si vedano in particolare: P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 67 e ss.; P. Caretti, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2005, p. 136; A. Baldassarre, *Diritti fondamentali e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino 1997; A. Barbera, *Commento all'art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma 1975; Id., *I principi costituzionali della libertà personale*, 1971, p. 192; Onida su P. Amato-Barbera, P.F. Grossi, *Introduzione allo studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova Cedam, 1972; E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1989; P. Perlinger., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli 1972; A. Pace, *Problematica delle libertà fondamentali, Parte generale*, Cedam, Padova 2003; V. Onida, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna 1991, p. 101.

³⁰ Sulla genesi del sistema dei diritti nella Costituzione italiana e sui diversi contributi ed orientamenti di filosofia morale presupposti dalle posizioni dei costituenti,

dimensione individuale – che pur è affermata, sia ben chiaro – si salda e si integra con la inevitabile socialità della persona umana³¹.

La dimensione collettiva, meglio *comunitaria*, non è dunque ritenuta come opposta o conflittuale rispetto a quella individuale, bensì la si ritiene una naturale espressione del dinamismo proprio di ogni soggetto (uno *svolgimento* della personalità).

A completamento di questo quadro dev'essere poi considerata la parte conclusiva dello stesso art. 2 che affianca al riconoscimento dei diritti la richiesta dell'adempimento dei doveri – *inderogabili* – di solidarietà economica e sociale, oltre che politica.

Non mi pare, dunque, che da questi principi fundamentalissimi della nostra Costituzione possa desumersi alcun atteggiamento sfavorevole ovvero di aperta ostilità verso forme di titolarità condivisa o collettiva di diritti, anche a contenuto patrimoniale; semmai, è vero il contrario e cioè che la Costituzione italiana presenta un preciso *favor* per assetti giuridici che esprimano forme “solidali” di gestione dei beni e delle risorse economiche e sociali³². Eppure, di questo peraltro evidente indirizzo programmatico della nostra carta costituzionale è difficile trovare cenno nella dottrina in materia di usi civici, salvo qualche significativa eccezione³³.

v. l'interessante lavoro ricostruttivo di F. Pizzolato, *Finalismo dello stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano 1999.

³¹ In generale sul punto cfr. E. Rossi, *Le formazioni sociali nella costituzione italiana*, Padova 1989.

³² Si pensi solo al valore costituzionale della cooperazione, all'ipotesi della proprietà collettiva delle imprese ovvero al regime speciale per la proprietà fondiaria: R. Romboli, *Problemi costituzionali della cooperazione*, in «Riv. Trim. dir. pubbl.», 1977, pp. 120 e ss.; A. Nigro, *Art. 45*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, III, Bologna-Roma 1980; V. De Ferra, *Principi costituzionali in materia di cooperazione e carattere di mutualità*, in «Riv. soc.», 1964, pp. 785 e ss.; R. Rossi, *Cooperative agricole (ad vocem)*, in *Dig. disc. priv. (sezione civile)*, IV, Torino 1989, pp. 385 e ss.; G. Bonfante, *Cooperazione e imprese cooperative (ad vocem)*, in *Dig. disc. priv. (sezione commerciale)*, IV, Torino 1989, pp. 147 e ss.; M. C. Andrini, *L'impresa familiare*, in F. Galgano (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova 1989.

³³ Una “costante eccezione”, se è consentito l'ossimoro, è rappresentata dalle riflessioni di Germanò. «Nella Costituzione del 1948 rilevano tra i fondamentali valori quello delle comunità intermedie e quello dell'ambiente ovverosia quei valori che le forme organizzate di godimento collettivo delle terre hanno da sempre rispettivamente incarnato e da sempre perseguito». A. Germanò, *Usi civici*, voce in *Dig. Disc. Priv.*, XIX, Torino 1999, pp. 535 e ss., oppure Id., *Le comunità familiari montane come formazioni sociali*, comunicazione al Convegno “*Per una proprietà collettiva moderna*” (Cortina d'Ampezzo 1991), in *Aa.Vv. Comunioni familiari montane*, II, Brescia 1992, p. 75 (nessun riferimento in De Lucia, *Usi civici (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIX, Torino 1999).

4.2. *La Costituzione ed i modelli giuridici del diritto di proprietà*

Quanto poi alla disciplina del diritto di proprietà, il dibattito sull'impatto che la Costituzione repubblicana ha avuto sulla struttura di questo istituto è stato, ed è tuttora, aperto e vivace.

Anche in questo caso ci limiteremo a richiamare solo alcune conclusioni tra le più condivise in dottrina.

In primo luogo, la classificazione della proprietà tra i diritti fondamentali.

Tutti i commentatori hanno da subito notato la profonda distanza che c'è tra gli artt. 42 e ss. della Costituzione repubblicana e il vecchio art. 29 dello Statuto Albertino.

Nella costituzione concessa da Carlo Alberto si affermava solennemente che «tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili».

Il nostro art. 42 Cost. attesta che «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Una formulazione che di certo non può far ritenere la proprietà un diritto inviolabile³⁴ (come da subito la Corte costituzionale ha chiarito con le sentt. 28 novembre 1968, n. 16 e 21 marzo 1969, n. 37)³⁵, marcando così una distanza incolumabile rispetto alle concezioni liberali della proprietà espresse da altri documenti costituzionali come l'art. 17 della Dichiarazione francese dei diritti del cittadino del 1789³⁶ o il V emendamento del 1791 alla Costituzione americana³⁷.

Anche a muovere soltanto da queste generalissime considerazioni mi pare che non si possa in alcun modo ritenere che i modelli della cultura giuridica liberale (o peggio ancora di quella fascista³⁸) in tema di

³⁴ A.M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in «Rivista Trimestrale di diritto pubblico», 1972, p. 467; S. Rodotà, *Art. 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, II, Roma-Bologna 1982, p. 118.

³⁵ Per un'analisi dell'orientamento della Corte sull'art. 42 cfr. U. Natoli, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 34 e 35.

³⁶ «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité».

³⁷ Approvato nel 1791, «No person shall be [...] deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation».

³⁸ Sulla «funzione sociale» della proprietà e sulle scelte dei redattori del codice del 1942, v. P. Rescigno, *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988, p. 269.

proprietà privata siano transitati indenni nel nostro ordinamento repubblicano³⁹.

Ma a questo si aggiunga che l'art. 42 esordisce affermando che la «proprietà è *pubblica* o privata».

La costituzionalizzazione di una proprietà “pubblica” – termine indubbiamente dalla difficile interpretazione – ha comunque consentito a studiosi come Cerulli Irelli di ricondurre proprio a tale specifica copertura costituzionale i diritti di uso civico e le proprietà collettive.

Si consideri, poi, che l'art. 42 non è la sola disposizione costituzionale dedicata alla proprietà; seguono sul tema anche gli artt. 43 e 44, disposizioni di portata affatto significativa.

Com'è noto, l'art. 43 consente che la proprietà di determinate imprese possa essere «riservata originariamente ovvero trasferita» a «comunità di lavoratori o di utenti», configurando, in questo caso, una ipotesi particolarissima di “proprietà collettiva” (in questo caso avente ad oggetto l'impresa)⁴⁰.

Il successivo art. 44, afferma che «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostruzione delle unità produttive»; anche in questo caso la Costituzione stessa riconosce la possibilità di diversi regimi proprietari (in particolare per i terreni agrari).

Pur non richiamando tutto l'amplissimo dibattito dottrinale su questo complesso di disposizioni ed ammettendo che le interpretazioni offerte sono tra loro molto diversificate⁴¹, un dato mi pare, comunque, non controvertibile: se un modello culturale emerge dalla lettura della Costituzione italiana esso è tutt'altro che la mera riproposizione dello schema asso-

³⁹ Si noti ad esempio quanto afferma P. Rescigno, *Proprietà (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988, pp. 274 e ss., secondo cui il riferimento alla funzione sociale della proprietà sancisce «non soltanto il diritto di appropriazione privata, ma il diritto di tutti all'uso comune dei beni».

⁴⁰ Cfr. F. Galgano, *Art. 43*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma-Bologna 1982, pp. 193 e ss.

⁴¹ Sulle diverse letture che sono state offerte dell'art. 42 Cost. – letture che vanno da chi riteneva che l'art. 42 consentisse l'“introduzione del socialismo” senza una revisione costituzionale (C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna 1977, e su posizioni analoghe U. Natoli, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, cit.), a chi riteneva le pagine della Costituzione sulla proprietà “povere di contenuto” [R. Sacco, *La proprietà (lezioni)*, Giappichelli, Torino 1968] – per tutte valga la ricostruzione di Rodotà (S. Rodotà, *Art. 42*, cit.).

luto della proprietà privata individuale consacrato come matrice unificante nel codice civile del 1942.

Anche senza voler giungere a letture forzate in senso “collettivista” della proprietà,⁴² si può certamente affermare che la nostra Costituzione prospetta una nozione “mista” di questo istituto, in cui, accanto alla proprietà privata individuale ben possono coesistere altre forme “pubbliche” o “collettive” di diritti connessi alle cose e ai beni⁴³.

Non va dimenticato, d'altronde, che una delle ipotesi formulate dalla terza sottocommissione della Commissione dei 75 all'Assemblea costituente recitava: «I beni economici possono essere oggetto di proprietà privata, cooperativistica e collettiva»⁴⁴.

A fronte di questa lettura non può non destare interesse l'indirizzo giurisprudenziale che la Corte costituzionale ha da poco inaugurato con riguardo al difficile tema dell'indennità di espropriazione e dell'accessione invertita. Ci si riferisce alle recentissime due sentenze⁴⁵ della Consulta relative alla compatibilità delle norme italiane sull'indennizzo del diritto di proprietà con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Al di là degli interessanti problemi relativi al rapporto tra ordinamenti e all'inaugurazione di una nuova fase di dialogo tra le Corti, le pronunce operano una importante “rilettura” delle disposizioni dell'art. 42 alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 1 del Primo protocollo della Cedu⁴⁶. L'im-

⁴² Per una valutazione in senso socialista della nostra Costituzione, ed in particolare dell'art. 42, cfr. C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna 1977, pp. 71 e ss.

⁴³ L'osservazione esplicita del fatto che la nostra Costituzione preveda diversi modelli proprietari in cui poter inserire i domini collettivi è rinvenibile in S. Martini, *Le proprietà collettive a gestione comunitaria: aspetti problematici*, in «Quaderni regionali», 1993, pp. 1357 e ss.; sulla nozione “mista” del diritto di proprietà, cfr. U. Natoli, *La proprietà*, cit., p. 37; e per gli aspetti relativi al regime della distinzione tra proprietà pubblica e privata, cfr. U. Breccia, L. Bigliuzzi Geri, F.D. Busnelli, U. Natoli, *Diritto civile. 2 Diritti reali*, Utet, Torino 1988, p. 45.

⁴⁴ Andrebbe approfondito il contributo di Dossetti alla Costituente in materia di *proprietà collettiva*; nella proposta Dossetti-Togliatti, si attribuiva la proprietà ad istituzioni diverse dallo Stato, qualificate espressamente come “*comunità intermedie tra l'individuo e lo Stato*” (su tale punto v. quanto riporta S. Rodotà, *Art. 42*, cit., p. 79, in particolare nt. 7. In termini analoghi si esprimeva anche il *Codice di Camaldoli* nella Parte V, dedicata a *Destinazione e proprietà dei beni materiali, produzione e scambio*). È, infatti, sulla base di un accordo Dossetti-Togliatti che nasce l'art. 42, come punto di mediazione tra utopie collettivistiche e una nozione decisamente comunitarista e solidarista dell'economia. Resta fuori dall'accordo l'anima liberale, anche se poi vincerà nella prassi legislativa.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007.

⁴⁶ Le due sentenze risolvono anche l'annoso problema dell'applicazione delle norme della Cedu nel nostro ordinamento, dichiarando che le norme della Cedu non

pressione che si ha ad una loro prima lettura è di essere di fronte all'ultimo tentativo della Corte costituzionale di razionalizzare l'interpretazione del diritto di proprietà, al fine di indicare il corretto modo di bilanciare l'interesse individuale dei proprietari con la funzione sociale della proprietà⁴⁷. Lungi dal piegare totalmente il diritto di proprietà ad una concezione di tipo individualistico-liberale – che emerge dalla Cedu e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea –⁴⁸, la Consulta riafferma la necessaria storicità (intesa come valutazione del cotesto complessivo) del bilanciamento che il legislatore è chiamato ad operare tra diritto di proprietà ed altri diritti costituzionali (diritto alla salute, all'ambiente, diritto alla casa, diritto all'istruzione, diritto di comunicare, ecc.).

Vi è poi un ulteriore profilo che mi pare sia stato poco approfondito da chi ha studiato il dibattito alla Costituente sulla proprietà ma che val la pena evidenziare.

Anche se non trova un espresso riconoscimento nel testo finale dell'art. 42 (salvo il riferimento generico alla proprietà *pubblica*), il tema delle proprietà collettive e degli usi civici emerge nella discussione in Assemblea costituente e pur non comparando nella Costituzione, non per questo esso manca di un esplicito riconoscimento nei documenti costituzionali approvati dall'Assemblea costituente tra il 1947 ed il 1948.

La stessa Assemblea costituente, infatti, oltre la Costituzione, com'è noto, approva gli statuti speciali delle prime quattro regioni autonome ed in tutti gli statuti approvati nel 1948 la materia degli usi civici è espressamente presa in considerazione⁴⁹.

possono essere invocate dai giudici ordinari per disapplicare norme nazionali eventualmente in contrasto con i principi delle prime; in questi casi, infatti, spetta ai giudici sollevare questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

⁴⁷ Su questo aspetto v. *funditus* il punto n. 5 della sent. n. 348 del 2007.

⁴⁸ Come ha rilevato M. Comperti, *La nozione europea della proprietà e il giusto indennizzo espropriativo*, in «Riv. giur. edilizia», 2005, 1/2005, pp. 10 e ss., l'impostazione generale della Cedu e poi anche della Carta di Nizza «appare riflettere più la concezione individualistica ed assoluta delle Costituzioni ottocentesche sul tema delle libertà che non quella sociale e funzionalizzata delle Costituzioni più recenti».

⁴⁹ – *Statuto Siciliano (approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2)* Art. 14 1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) *usi civici*; [...]

– *Statuto del Trentino Alto Adige (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (g.u. 13 marzo 1948, n. 62)* Art. 11(*) Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4, nelle seguenti materie: [...]

Essa viene generalmente affidata alla legislazione esclusiva di tali regioni ed in due casi si affiancano alla disciplina degli usi civici significative materie ulteriori quali l'«ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini» (Trentino); oppure le «consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali» (Valle d'Aosta).

Dunque, il tema e la stessa espressione “usi civici” non sono estranee alle fonti di rango costituzionale approvate dall'Assemblea costituente ed è significativo che quando la legislazione successiva alla Costituzione, disciplinando le proprietà collettive delle comunità familiari montane, richiamerà gli «statuti e le consuetudini del diritto anteriore»⁵⁰, pochi tra i giuristi chiamati a commentare tali formule legislative noteranno questa espressa “derivazione” costituzionale⁵¹.

5. Gli usi civici nella giurisprudenza costituzionale

Per tentare di comprendere il rapporto tra un istituto giuridico e la Costituzione non basta, però, fermarsi al testo entrato in vigore nel 1948; la norma costituzionale, infatti, vive essenzialmente nella applicazione che di essa ne dà l'ordinamento tutto ed, in maniera particolare, nella interpretazione che di essa offre la Corte costituzionale.

4) usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei, aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive; [...] 8) usi civici; 9) ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile; ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini; (*) oggi rinumerate.

– *Statuto speciale per la Valle d'Aosta (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4)* Art. 2 In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] o) usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali;

– *Statuto speciale per la Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3)*: Art. 3 In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] n) usi civici.

⁵⁰ Art. 34 della legge 991 del 1952 e art. 10 della legge 1102 del 1971.

⁵¹ Da ultimo P. Vitucci, *Proprietà collettive...*, cit., p. 2563.

Su questo punto sia consentita una osservazione anche se di carattere quantitativo.

Il contenzioso sugli usi civici dinanzi alla nostra Corte costituzionale è estremamente cospicuo: ad un riscontro approssimativo, sono circa settanta le decisioni (tra sentenze ed ordinanze) pronunciate su questo tema dai giudici del palazzo della Consulta⁵².

Ciò dimostra, al di là di ogni dubbio, che l'impatto della Costituzione sulla materia è stato certamente sensibile e non *solo delimitato ai procedimenti che coinvolgono i rapporti tra Stato e regioni, tanto che la stragrande maggioranza delle decisioni è avvenuta a seguito di impugnative incidentali e non dirette*⁵³.

Ed è altrettanto significativo che non è possibile trovare una analoga ricchezza giurisprudenziale sulle proprietà collettive né dinanzi alla Corte di Strasburgo né dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea; e questo non certo perché fenomeni come le proprietà collettive o gli usi civici siano tipicamente italiani, tutt'altro⁵⁴, ma a testimonianza del fatto che la natura marcatamente individualista della definizione del diritto di proprietà, tanto nel sistema giuridico della Convenzione europea, quanto nell'ordinamento comunitario, non ha consentito che sorgessero questioni dinanzi alle rispettive Corti coinvolgenti diritti *collettivi* di proprietà o di uso⁵⁵.

⁵² Interrogando il *database* delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale emerge che la Corte si è occupata di questioni che interessano gli usi civici attraverso procedimenti incidentali in 45 pronunce (38 sentenze e 7 ordinanze), in giudizi principali con 19 pronunce (tutte definite con sentenza).

⁵³ Cfr. dati esposti alla nota precedente.

⁵⁴ Si pensi all'istituto del *mir* russo, della *marke* germanica o della *town ship* scozzese o britannica, ricordati da P. Grossi, *Un altro modo di possedere...*, cit., pp. 74 e ss.

⁵⁵ Sia nella giurisprudenza della Corte Cedu che in quella della Corte di giustizia Ue, non si trovano casi significativi di contenzioso riguardante usi civici o proprietà collettive, mentre cospicua è la giurisprudenza sui profili individuali del diritto di proprietà, in particolare sulle forme di limitazione legale del godimento del diritto. Sul versante Cedu, ad esempio, si pensi alla condanna di istituti come l'«occupazione appropriativa» per il contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in materia di proprietà privata del 20 marzo 1952 (cfr. Belvedere Alberghiera Srl contro Italia ricorso 31524/96; oppure Carbonara e Ventura contro Italia, ricorso 24638/98, decisione del 20 maggio 2000 commentate da V. Carbone, A. Bultrini, *Occupazione appropriativa: l'intervento dirimpente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «Corriere Giuridico», 2001, n. 4, pp. 460 e ss; in generale cfr. Condorelli L., *La proprietà nella CEDU*, in «Rivista di diritto internazionale», 1970, pp. 175 e ss)

5.1. *Lo “svuotamento” della legge del 1927 e la potestà legislativa delle regioni*

a) *Sent. n. 4 del 1956*

La Corte si trova ad affrontare il tema delle proprietà collettive al primissimo esordio della sua attività. Il primo caso, infatti, è deciso dalla Corte con la sent. n. 4 del 1956, appena 10 giorni dopo la “storica” sent. n. 1.

La provincia di Bolzano con una sua legge⁵⁶ aveva disciplinato l’ordinamento dei “masi chiusi”, attribuendo al pretore una serie di nuovi poteri in materia successoria.

Un giudice assegnato alla Pretura di Brunico, dubita immediatamente della costituzionalità di una normativa provinciale che attribuisca nuove ed inedite funzioni giurisdizionali ad un giudice, visto che l’art. 108 della Cost. riserva solo alla legge statale la disciplina dell’ordinamento giudiziario.

Già da questa primissima pronuncia la Corte, per bocca dell’estensore Ambrosini, dimostra un chiaro orientamento in materia di rapporti tra proprietà collettive e Costituzione; essa afferma, infatti, che deve essere escluso il prospettato «vizio di illegittimità costituzionale del detto art. 25, se si tiene presente che l’art. 11 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige, [...] fa rivivere l’istituto dei “masi chiusi”, che non trova riscontro nel diritto italiano, e *quindi bisogna mutuarne la nozione dall’ordinamento in cui è sorto e si è sviluppato*»⁵⁷; prosegue la Corte che tale isti-

⁵⁶ La legge prov. n. 1 del 1954.

⁵⁷ (Nostro il corsivo). La Corte prosegue nella sentenza con una attenta disamina della origine dell’istituto del “maso chiuso” che è utile riportare: «Si tratta di un istituto con caratteristiche tutte particolari, come quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della “assunzione” di esso fondo come “maso chiuso” da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dello istituto.

Introdotta in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l’età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell’11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell’Impero del 1 aprile 1889 che attribuì alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, “concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo”.

Dopo che il territorio dell’Alto Adige entrò a far parte del territorio italiano, l’istituto rimase in vita fino a quando con R.D. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove Province la legislazione nazionale.

tuto, proprio per questa sua natura, «non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita [...] Il legislatore provinciale, quindi, in virtù dell'art. 11 n. 9 dello Statuto regionale può disciplinare la materia dei “masi chiusi” nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, *con una potestà necessariamente più ampia*, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate. Nella fattispecie il legislatore provinciale di Bolzano, non ha fatto altro che attribuire al Pretore la stessa competenza che [...] era di spettanza del corrispondente organo giudiziario [...]»⁵⁸.

Una Corte costituzionale “appena nata”, potremmo dire, si trova ad affrontare il problema delle proprietà collettive e, peraltro, sotto un profilo molto delicato: è consentito, per disciplinare istituti particolari come i “masi chiusi”, alterare l'ordine generale delle attribuzioni legislative che assegna esclusivamente allo Stato centrale la disciplina delle funzioni giudiziarie?

La risposta dei giudici costituzionali è chiara e sottende un altrettanto chiaro giudizio di valore: nel caso di specie la legislazione provinciale può legittimamente prendere il posto di quella statale, in virtù della competenza attribuita dallo statuto speciale; pur tuttavia, non si tratta di una mera attribuzione di potestà, in cui alla *libera* potestà legislativa statale si sostituisce una – altrettanto *libera* – potestà della Provincia autonoma.

Senonché, anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell'Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all'istituto.

E non mancarono apprezzamenti favorevoli che anche giuristi particolarmente esperti in diritto agrario espressero in riguardo ad esso, considerandolo utile dal punto di vista economico, per la remora che pone allo smembramento dei fondi, e dal punto di vista sociale, per l'apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale.

È interessante rilevare che già durante l'impero della legislazione austriaca, nonostante l'abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l'istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo.

Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribuì alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative «per le seguenti materie... n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini».

⁵⁸ Nostro il corsivo.

Per individuare – verrebbe da dire per “riconoscere” – la disciplina del “maso chiuso” occorre «mutuarne la nozione dall’ordinamento in cui è sorto e si è sviluppato», così da indurre a ritenere che la legislazione provinciale sia stata salvata dall’eccezione d’incostituzionalità non tanto perché creatrice di una “nuova” funzione del giudice, quanto perché *ricognitiva* di una più antica funzione già svolta.

b) *Sent. n. 87 del 1963*

Di pochi anni successivi è un’altra pronuncia, ancor più lucida e di fondamentale interesse per questa materia: la sent. n. 87 del 1963.

Ancora una volta “imputata” è la Provincia di Bolzano, ma in questa occasione l’obiettivo della legislazione impugnata⁵⁹ è più ampio; non si tratta soltanto di disciplinare il “maso chiuso” bensì, più in generale, l’esercizio di “diritti su terre comuni”.

In questo caso la legge provinciale, con norma generale, statuiva che le «interessenze, le vicinie, le altre comunità ed associazioni agrarie comunque denominate e costituite per l’esercizio dei diritti sulle terre comuni, *sono comunioni di diritto privato di interesse pubblico soggette alle disposizioni del Codice civile*»⁶⁰.

L’effetto che in tal modo sortiva la Provincia autonoma – senza neanche passare dalla *fictio* della personalità giuridica di diritto pubblico o privato – era quello di sottrarre di fatto quelle terre e quei diritti (*interessenze, le vicinie, le altre comunità ed associazioni agrarie comunque denominate*) alla applicazione della legge 1766 del 1927, riconoscendo la natura di diritti privati ai titolari di quei diritti collettivi, con ovvie ripercussioni sulle procedure di affrancazione e sulla appetibilità economica di tali diritti.

Nonostante le osservazioni riproposte dalle parti costituite nel giudizio innanzi la Corte⁶¹, questa si esprime con una motivazione chiarissima, forse anche perché redatta da quel Giovanni Cassandro che, prima di essere giudice costituzionale era stato professore di storia del diritto nonché studioso di usi civici⁶².

⁵⁹ Legge prov. n. 2 del 7 gennaio 1959.

⁶⁰ Nostro il corsivo.

⁶¹ Circostanza significativa è che la società che aveva intenzione di acquisire le terre in oggetto è difesa alla Corte dal prof. avv. Arturo Carlo Jemolo.

⁶² Giovanni Cassandro, nominato giudice della Corte costituzionale nel 1955 all’età di 42 anni – è e resta il giudice più giovane della Corte – aveva pubblicato G. Cassandro, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell’Italia meridionale*, Laterza, Bari 1943.

La materia non è quella specialissima dei “masi chiusi”, ma quella più generale delle “terre civiche” disciplinata, appunto, dalla ben nota legge n. 1766 del 1927; in questo caso, quindi, la questione che la Corte deve affrontare è di portata ben più ampia rispetto alla precedente.

Non v'è dubbio, infatti, che la Provincia autonoma di Bolzano possa, a norma dello Statuto speciale, disciplinare la materia delle terre civiche; ma, com'è noto, anche questa competenza legislativa esclusiva, soffriva⁶³ pur sempre alcuni limiti e, tra questi, in particolare quello dei «principi generali dell'ordinamento giuridico» e delle leggi di grande «riforma economico-sociale».

Il punto in discussione è perciò semplice quanto decisivo: la legge n. 1766 del 1927 può essere considerata una legge espressiva di tali principi generali o, quantomeno, rappresenta una “grande riforma economico-sociale”, tale da imporne il rispetto su tutto il territorio nazionale anche nei confronti di competenze legislative esclusive delle regioni autonome?

È chiara la portata, diremmo culturale, prima che tecnica, di questo quesito; sulla base dell'*intentio legislatoris*, infatti, si sarebbe dovuto rispondere certamente di sì: era esattamente quello lo scopo della legge del 1927, procedere ad una generale riforma di natura economico-sociale.

Ma la Corte muove su tutt'altro registro e vale la pena riproporre integralmente il passaggio centrale della motivazione: «La Provincia di Bolzano gode in materia di usi civici (art. 11, n. 8, dello Statuto speciale) di una potestà legislativa, che usa definire “primaria”, vale a dire tale che trova i suoi limiti soltanto nella Costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, negli obblighi internazionali e negli interessi nazionali, nonché nelle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica (art. 4 del medesimo Statuto). Non si può dire che questi limiti siano stati travalicati dalle norme contenute nei due articoli impugnati, i quali qualificano le interessenze, le vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie comunque denominate e costituite, “comunioni private di interesse pubblico”, soggette, per quanto non è stabilito dalla legge provinciale, alle norme del Codice civile (art. 1), e sottopongono alla sola disciplina di questo le comunioni che si siano formate dopo l'“impianto” del libro fondiario e le altre che, pur formate prima, non comprendano più di cinque membri.

Vero è che il sistema così istituito dalla legge provinciale deroga per questa parte al sistema della legge statale 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici, ma è anche vero che questa legge è una legge

⁶³ Limite oggi venuto meno con la riforma della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3 del 2001.

ordinaria, che ricondusse sotto un'unica disciplina, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle Province meridionali, una materia come quella degli usi civici che 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 della Valle d'Aosta (art. 2, lett. o – usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali – dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), *sta a provare il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la materia degli usi civici fosse 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, 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, 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 1927.⁶⁴

Dunque, la legge n. 1766 del 1927 – a dispetto della sua forma e della esplicita finalità del legislatore originario – va letta in armonia con il vigente assetto costituzionale e, di conseguenza, essa non rappresenta più un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico, né una norma di riforma economico-sociale capace di vincolare la potestà legislativa speciale della provincia di Bolzano.

Il valore di queste prime pronunce del giudice costituzionale sta in due elementi: l'uno formale, l'altro sostanziale.

Innanzitutto, la Corte afferma che in questa materia non deve necessariamente sussistere quella “*artificiosa uniformità*” auspicata dalla legge del 1927 e per questo consente alle regioni di disciplinare in “*altro modo*” questa materia.

Attenzione, però, perché il principio giurisprudenziale non è solo di tenore organizzativo, per cui, per impiegare la terminologia del prof. Grossi, all’“assolutismo giuridico” statale potrebbe sostituirsi un analogo “assolutismo giuridico” delle regioni, ma ha anche un suo contenuto sostanziale, dal momento che si àncora la competenza legislativa locale al rispetto di quelle “tenaci tradizioni e consuetudini” che da tempi antichissimi reggono la materia.

⁶⁴ Nostro il corsivo.

D'altronde è proprio lo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige ad affidare alla competenza legislativa delle province l'«ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari *rette da antichi statuti e consuetudini*»⁶⁵.

In questa espressione del testo costituzionale trentino è chiaro che il potere attribuito al legislatore riguarda i masi chiusi e le comunità familiari *così come rette da antichi statuti e consuetudini*; in tal modo la norma costituzionale *fixa* la fonte normativa di questi fenomeni (la fonte che ne definisce il regime ed, in questo senso, li *regge*) in primo luogo nella *consuetudine* e negli *statuti*, rispetto ai quali la legislazione provinciale ha una funzione ricognitiva e non certo costitutiva.

In questa linea giurisprudenziale, a nostro avviso, va inserita e prende giusta luce una successiva ordinanza (la n. 917 del 1988) che, invece, da più parti è stata criticata per il suo contenuto ritenuto elusivo – se non “pilatesco” –; in essa la Corte costituzionale era chiamata a giudicare un “laudo” costitutivo delle Regole d'Ampezzo accusato di operare discriminazioni tra uomini e donne in determinate funzioni dell'assetto organizzativo regoliero, discriminazioni illegittime alla luce del principio costituzionale di uguaglianza.

La Corte dichiara manifestamente inammissibile la questione perché ritiene che il Laudo delle regole ampezzane non abbia valore di legge e dunque non possa essere soggetto a scrutinio di costituzionalità.

Vero è che sugli argomenti alquanto confusi e contraddittori della motivazione di questa ordinanza si sono appuntate molte critiche e sono stati ipotizzati equivoci “retropensieri” del giudice costituzionale⁶⁶; va però altresì ricordato che è estremamente rischioso – per non dire del tutto vano – ricostruire posizioni dogmatiche a partire dalle succinte motivazioni delle ordinanze della Corte; quel che conta nel giudizio costituzionale in questi casi è principalmente l'effetto pratico della pronuncia che, di fatto, ha sottratto i *laudi* e le altre fonti costitutive e regolatrici delle comunità familiari al sindacato della Corte costituzionale, confermandone il fondamento nella autonomia delle formazioni collettive di cui sono espressione e, quindi, il rispetto come fonti originarie.

c) *Sent. n. 511 del 1991*

Ma l'opera di “smantellamento” della legge n. 1766 del 1927 viene completata con una pronuncia di poco successiva: la n. 511 del 1991.

⁶⁵ Nostro il corsivo.

⁶⁶ U. Pototschnig, *A proposito di maschi e femmine nell'ordinamento regoliero*, in «Le Regioni», 1989, pp. 1649 e ss.

Il caso sottoposto alla Consulta riguardava la legge con la quale la Regione Abruzzo aveva “*sclassificato*” le terre civiche che, a causa di utilizzazioni improprie, «da tempo avevano perso irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale a terreni agricoli o boschivi».

Il solerte Commissario per gli usi civici dell’Abruzzo dubitava della costituzionalità di questa legge regionale perché, ancora una volta, essa avrebbe violato un principio fondamentale della legge n. 1766 del 1927.

Si osservi che in questo caso non ci troviamo dinanzi alla scelta legislativa di una regione ad autonomia speciale, bensì di fronte alla legislazione di una regione ordinaria.

In effetti, a seguito delle pronunce che abbiamo sin qui richiamato, si sarebbe potuto sostenere che i principi elaborati dalla Corte sulla *de-rogabilità* della legge del 1927 potessero ritenersi limitati esclusivamente a quelle regioni autonome nei cui statuti speciali era prevista una qualche competenza sugli usi civici.

Invece anche in questa occasione la Corte consente alla legislazione regionale (questa volta concorrente) di discostarsi dai principi fondamentali della legislazione precostituzionale.

L’argomentazione che propone la Corte è estremamente interessante: la legge nazionale del 1927 non esprime più le reali tendenze economiche del paese.

In molti casi alcuni dei meccanismi da essa previsti (in particolare l’assegnazione “a categoria” fase preliminare necessaria nella procedura di liquidazione degli usi civici) non sono più praticabili, perché «per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate» le terre civiche hanno perso *irreversibilmente* la conformazione fisica e la destinazione che consentiva loro di essere oggetto di diritti di uso collettivo.

La realtà dei fatti è ormai troppo distante dalla disciplina degli anni ’20 e sarebbe del tutto irragionevole continuare a vincolare le Regioni a scelte legislative anacronistiche.

d) *Le leggi sulla montagna*

Va detto, perciò, che quando le diverse leggi sulla “montagna” che si sono susseguite nel tempo (la n. 991 del 1952, la 1102 del 1971 e la 97 del 1994) e che, com’è noto, hanno intrapreso una strada diversa (un “altro modo di regolare”, verrebbe da dire parafrasando il titolo del libro di Grossi⁶⁷) rispetto alla legge del 1927, esse hanno trovato nella Costituzio-

⁶⁷ Che, com’è noto, a sua volta mutuava da Cattaneo l’immagine dell’“altro modo di possedere».

ne ed in questa linea della giurisprudenza costituzionale un chiaro appoggio e non soltanto di ordine formale, bensì sostanziale.

L'attribuzione della personalità di diritto privato alle comunità familiari montane (in aperta polemica con la "pubblicizzazione" del d.lgs. del 1948⁶⁸) e l'affermazione della autonomia statutaria delle organizzazioni rette da laudi o consuetudini, chiamate a determinare con proprie disposizioni i criteri di partecipazione e di governo, trovano un chiaro fondamento in questo orientamento giurisprudenziale che ci sembra tutt'altro che neutro – o addirittura favorevole – rispetto alla legge del 1927.

5.2. Usi civici e protezione della natura⁶⁹

L'opera di "rilettura" della legislazione sugli usi civici alla luce dei nuovi principi costituzionali operata dalla Corte costituzionale prosegue attraverso un altro fondamentale "asse" giurisprudenziale: quello della progressiva riconduzione di questa materia al valore costituzionale della protezione della natura.

Punto di partenza è la svolta legislativa rappresentata dalla la c.d. legge "Galasso" (legge n. 431 del 1985) che riformando la legislazione (del 1939) sulla protezione paesaggistica, ha esteso tale protezione a tutte le «aree assegnate alle università agrarie e (al)le zone gravate da usi civici».

Com'è noto, lo stesso intervento legislativo aveva esteso il vincolo paesaggistico anche a tutte le aree comprese nei «parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi» realizzando così una sorta di "novazione" della vecchia legge del 1939 sulle bellezze naturali: una legge nata in epoca fascista e finalizzata essenzialmente alla tutela del valore "estetico" di alcuni e delimitati luoghi, veniva riletta alla luce del più recente e complesso valore "ecologico"⁷⁰.

Si viene così a creare sul piano legislativo una convergenza del tutto inedita.

⁶⁸ D.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104, "Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadorina".

⁶⁹ Sulla distinzione tra protezione della natura e tutela dell'ambiente sia consentito rinviare ad A. Simoncini, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova 1996, p. 10, e G. Cartei, *La disciplina del paesaggio: tra conservazione e fruizione programmata*, Torino 1995.

⁷⁰ Su tale punto si rinvia alle considerazioni già svolte in A. Simoncini, *op. cit.*, pp. 228 e 229.

Le aree gravate da uso civico diventano aree vincolate a fini paesistici e, dunque, da conservare a scopi naturalistici⁷¹.

Occorre essere consapevoli che questa svolta legislativa salutata con grande favore dai sostenitori degli usi civici è tutt'altro che esente da elementi di ambiguità.

Difatti, l'inserimento di un area soggetta ad uso civico all'interno di un'area protetta o di un piano territoriale paesistico potrebbe non necessariamente consentire la conservazione dell'uso medesimo, dal momento che esso – si pensi al classico uso di “legnatico” – potrebbe comportare una forma di utilizzazione di una risorsa naturale incompatibile con lo scopo conservativo.

Ma anche su questo punto è interessante ripercorre il “dialogo” tra Corte e legislatore su questo punto.

a) *Sent. 391 del 1989*

La Corte riconosce da subito con grande chiarezza questa nuova valenza impressa dall'ordinamento costituzionale alla funzione dei beni interessati da usi civici: «Per i beni silvo-pastorali, la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi impressa dalla legge del 1927, viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost. Con questa norma costituzionale, che “assume come primario il valore estetico-culturale”⁷², deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dei diritti reali di godimento attribuiti ai singoli⁷³, sono sottoposti. A livello di legislazione ordinaria l'integrazione tra le due norme costituzionali ha preso corpo nell'assoggettamento delle terre gravate da usi civici a vincolo paesaggistico ai sensi della legge n. 431 del 1985».

In questa prospettiva, però, l'inserimento di un uso civico all'interno di un'area protetta può certamente creare problemi a coloro che, appunto, sarebbero abilitati ad un “uso”, ancorché collettivo, della risorsa naturale.

⁷¹ Sulla progressiva convergenza tra finalità paesistica e conservazione della natura, v. G. Cartei, *La disciplina del paesaggio: tra conservazione e fruizione programmata*, Torino 1995, oppure A. Simoncini, *Ambiente e protezione della natura*, cit., pp. 288 e ss.

⁷² Cfr. Corte cost. n. 359 del 1985 e n. 151 del 1986.

⁷³ Cfr. Corte cost. n. 142 del 1972.

b) *Sentt. 133 del 1993 e 46 del 1995*

Nel procedere del tempo la Corte ha avuto modo di precisare ulteriormente questo legame tra usi civici e protezione della natura.

L'occasione è stata data da una questione solo apparentemente distante: quella riguardante la legittimità della permanenza in capo ai commissari per la liquidazione degli usi civici di una giurisdizione di tipo principale e non più soltanto incidentale rispetto alle funzioni amministrative un tempo svolte da tali commissari, funzioni oramai attribuite pacificamente alle Regioni.

La questione si è posta a causa della interpretazione sostenuta dalla Corte di cassazione⁷⁴ dell'art. 29 della legge 1766 del 1927, secondo la quale dopo la regionalizzazione delle funzioni di carattere amministrativo connesse alla liquidazione degli usi civici disposta dall'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977, da un lato non si poteva più immaginare un potere d'iniziativa d'ufficio del commissario e, dall'altro, l'unico soggetto legittimato ad agire dinanzi al commissario medesimo per le questioni concernenti i diritti coinvolti o nelle procedure di liquidazione, poteva essere la Regione.

Dinanzi a tale "diritto vivente" la Corte, dapprima con una sentenza di rigetto "sostanzialmente interpretativa"⁷⁵, poi con una sentenza di accoglimento "parzialmente additiva"⁷⁶, interviene a chiarire che la «giurisdizione ufficiosa in via principale (da tempo diventata prevalente a causa del rallentamento nel programma liquidatorio degli usi civici) riceve una nuova ed autonoma giustificazione, non condizionata dalla connessione funzionale del secondo comma con il primo dell'art. 29, dall'interesse costituzionalmente garantito della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico»⁷⁷.

Ancor più esemplificativo di tale "salvataggio" che la Corte compie, pur tra notevoli perplessità⁷⁸, è la statuizione giurisprudenziale sul diritto

⁷⁴ Corte di cassazione SS UU. 28 gennaio 1984, nn. 858, 859, 860, 861.

⁷⁵ Sostanzialmente, in quanto formalmente la sentenza n. 133 del 1993 è una pronuncia di inammissibilità.

⁷⁶ Parzialmente, in quanto la sentenza n. 46 del 1995 è in parte una pronuncia di accoglimento, in parte una interpretativa di rigetto.

⁷⁷ Corte cost. sent. n. 46 del 1995 punto 3.2 del c.i.d.

⁷⁸ «Certo dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere d'impulso processuale. Anzi la rammentata sentenza n. 133 del 1993 ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24 Cost. ed ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni». Corte cost. sent. n. 46 del 1995.

di azione dinanzi al commissario; la Corte, infatti, respinge recisamente l'ipotesi della Suprema corte di cassazione per cui l'unico soggetto legittimato ad agire dinanzi al commissario è la Regione: «La legittimazione ad agire davanti al commissario, per la difesa del loro interesse particolare, (spetta) alle popolazioni titolari dei diritti di proprietà collettiva o di uso civico, nonché ai Comuni in qualità di enti rappresentativi delle collettività insediate sui rispettivi territori»⁷⁹.

Permangono, quindi, le competenze del commissario perché permane l'interesse alla esistenza degli usi civici come elementi di tutela paesaggistica e quindi ambientale; deve, dunque, permanere una istanza giurisdizionale "terza" anche rispetto agli enti pubblici incaricati delle attività amministrative (regione) o della rappresentanza delle collettività (comuni).

Deve poter esistere un livello di tutela giudiziaria degli interessi delle collettività titolari di diritti civici anche *contro* gli enti locali cui sono state affidate la rappresentanza politico-amministrativa dei propri interessi⁸⁰.

c) *Sentt. 345/1997 e 310/2006*

Questa lettura ha trovato recentemente conferma in due sentenze dalla Corte costituzionale⁸¹ che, pur inscrivendosi all'interno dell'indirizzo giurisprudenziale inaugurato dalle sentenze sugli usi civici emesse dalla Consulta nell'ultimo ventennio, se ne discostano per aver scelto una soluzione più netta rispetto alle precedenti.

Oggetto del giudizio erano disposizioni regionali che per semplificare i procedimenti concernenti i numerosi provvedimenti necessari per la realizzazione di impianti classificati dalle leggi regionali tra le opere pubbliche o di pubblico interesse, e che riguardavano terreni su cui gravavano usi civici, facevano seguire all'esercizio del potere autorizzatorio del sindaco su tali opere l'immediata utilizzabilità di questi suoli.

Tale potere derogatorio affidato al sindaco è stato dichiarato dalla Corte costituzionale frutto di una illegittima e irragionevole assimilazione

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Nella giurisprudenza è pacifico che tra collettività titolari di un uso civico e l'ente comunale c'è distinzione; cfr Corte d'appello sez. Usi civici Roma 13 maggio 1991, n. 19: «[...] la titolarità delle terre civiche è della collettività, la rappresentanza è del comune. Se comune e popolazione entrano in conflitto occorre un rappresentante speciale».

⁸¹ Per la sent. n. 345 del 1997 si trattava della l.r. Abruzzo n. 23 del 1996 e per la sent. n. 310/2006 l'art. 56 della l.r. Calabria n. 10 del 1997, come modificato dalla l.r. n. 14 del 1999.

tra il godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e l'interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera: l'autorizzazione, infatti, modificherebbe, senza una giustificazione razionale, la procedura prevista dalla legge del 1927 per il cambiamento di destinazione dei suoli gravati da uso civico.

Le sentenze, inoltre, affermano l'esistenza di un principio democratico di partecipazione delle popolazioni interessate alle decisioni relative al mutamento della destinazione delle terre civiche⁸², che si riconnette all'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici intesi per motivi – anche in relazione al vincolo paesaggistico che è stato previsto dall'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. 42 del 2004, c.d. "Codice dei beni culturali e del paesaggio" – di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Punto fermo di questa giurisprudenza è, dunque, da un lato il collegamento della conservazione degli usi civici con l'interesse paesaggistico ed ambientale che connota in modo non esclusivo questi istituti, dall'altro la necessità di garantire il coinvolgimento e la partecipazione delle collettività di riferimento alle decisioni relative a tali beni, anche nei confronti dei tentativi comunali di limitarne i diritti o di trasformare lo stato giuridico degli stessi usi civici presenti sul territorio.

d) *La legge quadro sulle aree protette e la disciplina successiva in materia di paesaggio*

Anche con riguardo a questa diversa corrente giurisprudenziale, la legislazione che interviene successivamente sembra chiaramente recepire la progressiva "erosione" effettuata dalla Corte costituzionale rispetto all'impostazione della legge del 1927.

La legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991) dispone, infatti, all'art. 11, comma 5 che all'interno delle aree naturali protette «*restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali*. Eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal competente commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza dell'Ente parco».

Pochi commentatori, mi pare, abbiano notato questa norma che, invece, appare come una disposizione "chiave" per comprendere appieno quella convergenza che, sotto l'ombrello dei nuovi valori costituzionali, si viene a realizzare tra disciplina degli usi civici e protezione della natura.

⁸² Interessi di cui secondo le due sentenze sono esponenti gli enti regionali.

La legge sui parchi stabilisce che in un'area protetta i diritti di uso civico sono *fatti salvi*, il che sta ad affermare che, in via di principio, l'esigenza della conservazione della natura *coincide e non confligge* con quella dell'uso collettivo delle risorse realizzato sotto la forma di uso civico⁸³.

Ovviamente, la legge chiarisce che questa coesistenza può applicarsi solo a quegli usi che non abbiano un contenuto dichiaratamente "antinaturalistico": di qui la ragione per cui l'esistenza di usi di caccia o di pesca obbliga l'ente parco a chiederne la liquidazione⁸⁴.

La *ratio* che sostiene questa disciplina ci pare estremamente interessante e rappresenta il punto più avanzato ed aggiornato di quella "concordanza" tra esistenza degli usi civici e valori costituzionali che stiamo indagando.

Innanzitutto si afferma chiaramente che, nei casi previsti dalla legge, *gli usi civici vanno mantenuti e non eliminati*: una direzione, dunque, del tutto opposta alla legislazione del 1927.

Gli usi civici, in quanto forme di godimento *collettivo*, sono utilizzazioni delle risorse naturali che per loro intrinseca razionalità non possono mai giungere a distruggere la risorsa, per la evidente ragione che in tal modo i presenti ed i futuri contitolari del diritto di uso non avrebbero più nulla da utilizzare.

Pertanto, se l'utilizzazione che si compie di una risorsa deve soddisfare non solo l'interesse individuale, ma consentire anche una pluralità di altri analoghi interessi, questo richiederà una "autolimitazione" nell'uso e, soprattutto, implicherà che lo sfruttamento attuale non giunga mai ad esaurire la capacità di quella risorsa di prodursi nuovamente, ovvero, per utilizzare la terminologia impiegata dalla Comunità Europea, lo sfruttamento dovrà rispettare il "margine di riproduzione" di quella risorsa o *habitat*⁸⁵.

D'altronde se porzioni di territorio gravate da uso civico – siano esse boschi, fiumi o prati – sono state inserite in un'area protetta, ciò sta a significare che l'uso civico protratto da tempo memorabile non ne ha

⁸³ Ma lo stesso può dirsi per la legislazione regionale che ha costituito aree protette regionali su aree di "proprietà collettiva" (si pensi, ad esempio, alle leggi regionali venete sulle "Dolomiti di cortina" – l.r. n. 21 del 22 marzo 1990 e succ. modif – in cui vengono integrate le finalità e le istituzioni del parco regionale con gli organismi della comunità regoliera (art. 11).

⁸⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 46 del 1995.

⁸⁵ Direttiva 92/43/Cee del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla "Conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche" (c.d. Natura 2000).

affatto distrutto il valore naturalistico, ma al contrario ha contribuito a conservarlo⁸⁶.

La vicenda degli usi e delle proprietà collettive realizza, così, una dinamica estremamente simile a quella nozione di uso “sostenibile” delle risorse naturali che, sebbene tra notevoli ambiguità ed incertezze di significato, sembra rappresentare la nuova frontiera del diritto alla conservazione dell’ambiente.

La bontà di questa lettura risulta poi confermata dalla disciplina successiva in tema di tutela del paesaggio. Sia l’art. 146 del d.lgs. n. 490 del 1999 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) sia il successivo art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)⁸⁷ – che abroga il precedente – prevedono, infatti, che «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» per il loro notevole interesse pubblico siano comunque aree di “interesse paesaggistico”⁸⁸.

6. Quali prospettive dalla riforme costituzionali del 1999-2001?

6.1. Le nuove competenze in materia di ambiente e la “scomparsa” del demanio regionale

Per concludere questo nostro esame delle possibili relazioni tra il fenomeno giuridico degli usi civici ed i principi dettati dalla Costituzione repubblicana, occorrerà dare conto anche delle più recenti modifiche del testo costituzionale avvenute a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, proseguite per la legge cost. n. 2 del 2001 e terminate (per il momento) con la legge cost. n. 3 del 2001.

Che segnale viene da queste riforme? Cosa cambia nello scenario costituzionale in cui collocare la disciplina dei diritti collettivi di uso e di proprietà?

⁸⁶ Su questo tema, si veda l’ampissimo dibattito scientifico innescato dal famoso articolo *The Tragedy of the Commons* pubblicato da Garret Hardin sulla rivista «Science» nel 1968; per una recente revisione critica dell’impostazione di Hardin, v. V.R. Andelson (a cura di), *Commons without tragedy: protecting the environment from overpopulation, a new approach*, Shepard-Walwyn, London 1991.

⁸⁷ L’art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio abroga l’art. 146 del T.U. in materia di beni culturali e paesaggio.

⁸⁸ Si tratta cioè di una serie di aree (tra cui vi sono anche i vulcani, le zone umide, i parchi, le zone archeologiche, i monti al di sopra di 1600 m per la catena alpina e al di sopra dei 1.200 m per la catena appenninica) che hanno natura di “beni paesaggistici” *ex lege*.

Se perpetuassimo quella distinzione che abbiamo già criticato, dovremmo dire che le riforme del 1999-2001 si sono appuntate essenzialmente sulla “costituzione dei poteri”, coinvolgendo principalmente la distribuzione dei poteri legislativi ed amministrativi tra Stato, regioni ed autonomie locali.

Su questo piano probabilmente v'è poco da osservare, come dimostra, peraltro, la scarsa presenza della materia “usi civici” nell'impetuosa esplosione del contenzioso costituzionale causata dall'entrata in vigore della riforma⁸⁹.

Nella nuova distribuzione delle competenze legislative la tutela dell'ambiente e dei beni culturali è tornata ad essere una materia di esclusiva competenza statale e abbiamo visto quanto la disciplina degli usi civici sia stata ad opera della Corte costituzionale assorbita nella nozione di tutela ambientale. Potrebbe questa nuova norma costituzionale comportare una rilevante modifica della “regionalizzazione” della disciplina degli usi civici inaugurata dal d.P.R. n. 616 del 1977?

Su di un piano teorico-potenziale da questa modifica potrebbero ipotizzarsi conseguenze anche rilevanti⁹⁰, ma, in realtà, penso che, sul piano pratico poco deriverà circa l'assetto attuale dei rapporti tra Stato e regioni in questo settore.

Da un lato, infatti, alla nuova competenza esclusiva dello Stato, corrispondono altre attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni che ne confermano (anzi potenziano) il ruolo di ente fondamentale, sia sul piano legislativo che amministrativo, nel settore del “governo del territorio”⁹¹, così come nel settore della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, per non parlare di materie come l'agricoltura o la selvicoltura in cui le Regioni oggi vantano una competenza “residuale”⁹².

⁸⁹ Fino al momento in cui redigiamo le presenti note, dalla riforma della Costituzione del 2001 solo due sentenze (le nn. 196 del 2004 e 70 del 2005) ambedue in materia di condono, contengono un riferimento agli “usi civici”. Peraltro in entrambe le circostanze la Consulta affronta l'argomento in modo del tutto incidentale. Tra le due maggiore interesse ai nostri fini lo desta la seconda sentenza (70 del 2005), in cui la Corte si occupa del esclusione dal condono di opere costruite in terreni destinati ad uso civico.

⁹⁰ Si potrebbe, infatti, ipotizzare una ri- “statalizzazione” della disciplina di riordino degli usi civici; sui possibili scenari “neo-centralisti” derivanti dalla applicazione della riforma costituzionale ai rapporti tra Stato e regioni in materia di ambiente, cfr. A. Simoncini *Stato e regioni nella disciplina delle aree protette, tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, in C.A. Graziani (a cura di), *Una utopia istituzionale: le aree protette a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, Milano 2003.

⁹¹ Non a caso nella citata sentenza n. 70 del 2005, attraverso il richiamo alla precedente sentenza n. 196 del 2004, la Corte attrae “sostanzialmente” la materia usi civici all'interno della potestà legislativa concorrente in tema di “governo del territorio”.

⁹² Ovverosia rientrante nella previsione dell'art. 117, comma 4, Cost.

D'altro lato, la giurisprudenza costituzionale su tale nuova competenza statale ha da subito chiarito che essa, configurando una materia "trasversale", non intende escludere del tutto un possibile intervento delle regioni nelle materie proprie che si intersecano con il valore ambientale⁹³.

Da tutto ciò riteniamo che la modifica costituzionale comporterà, in realtà, pochi "contraccolpi" significativi sul piano dei rapporti preesistenti tra Stato e regioni in questa materia.

Semmai, va segnalata un'altra modifica passata alquanto inosservata.

Ci riferiamo alla nuova formulazione dell'art. 119, dedicato alla autonomia finanziaria regionale, in cui la vecchia dizione «le regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite da legge della Repubblica» è stata sostituita da: «I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

Scompare, quindi, dal testo costituzionale il "demanio regionale" e viene sostituito dal riferimento al solo "patrimonio", riferito, però, non più soltanto alle regioni, ma anche agli altri enti locali.

L'altra novità è che la disciplina di questo patrimonio non è più integralmente assegnata alla legislazione statale ma tale legislazione dovrà limitarsi a porre i "principi generali".

⁹³ Nella decisione n. 407 del 26 luglio 2002 la Corte costituzionale ha definito la materia ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr. in termini analoghi le sentt. nn. 226, 227/2003 e 307/2004; mentre per la giurisprudenza anteriore richiamata nella decisione *de qua* cfr. sentt. nn. 507 e 54 del 2000, 382 del 1999, 273 del 1998). In base a questa interpretazione la Corte costituzionale ha preferito non definire in modo netto le competenze dello Stato e delle regioni, ma lasciare un confine "mobile", definibile volta per volta in relazione all'interesse da tutelare (cfr. da ultimo la sent. n. 62 del 2005 sulle "scorie radioattive" o la sent. n. 108 del 2005 in tema di "cave"). In dottrina sul particolare atteggiarsi della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente, v. L. Carbone, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in Aa.Vv., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 275 e ss.; F. Rescigno, *La "trasversalità" del "valore ambiente" tra ipotesi legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della corte*, in «Giur. it.», 2004, pp. 466 e ss.; S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2003, pp. 337 e ss.; F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla 407 del 2002*, in «Giur. cost.», 2002, pp. 2951 e ss.; M. Cecchetti, *Legislazione Statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», 2003, pp. 320 ss. Per la dottrina sulle materie trasversali cfr. D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in «Giur. cost.», 2002; G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, pp. 1247 e ss.

Non penso che da questa nuova formulazione dell'art. 119, ripeto, poco evidenziata, possano farsi discendere novità eclatanti; non penso, in particolare, che dalla mancata citazione del “demanio regionale” si possa inferire la sua scomparsa, ovvero che esso non continui ad esistere.

Mi limito però a segnalare che questa forse inconsapevole revisione della classificazione dei beni degli enti locali⁹⁴ indica la necessità – “costituzionale” – di rivedere la disciplina generale delle proprietà pubbliche ed in essa, certamente, il ruolo di quei *demani* che derivano da usi o proprietà collettive, ricordando che, sulla base del nuovo assetto costituzionale, non solo la legislazione statale ha competenza su questa materia, ma anche la legge regionale.

6.2. *La sussidiarietà orizzontale (art. 118) ed il principio di “libertà sociale”*

Ma proprio in ossequio a quanto abbiamo sin qui cercato di dimostrare e cioè che il rapporto tra norme costituzionali e disciplina degli usi civici non rileva soltanto e principalmente per la parte organizzativa della “forma di governo” ma, innanzitutto, riguarda i valori che delineano la “forma di stato”⁹⁵ fissata dalla nostra Costituzione, alcune novità interessanti provengono dalle innovazioni che la riforma del Titolo V ha introdotto proprio sul versante dei principi sostanziali⁹⁶.

⁹⁴ Solo lo Stato, infatti, è escluso dalla portata applicativa dell'art. 119

⁹⁵ Che secondo l'impostazione classica [C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1969, pp. 127 e ss.; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano 1985, pp. 634 e ss.; più recentemente G.U. Rescigno, (voce) *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur.*, XIV, Roma 1989] viene definita come il rapporto o i rapporti fondamentali tra lo Stato ed i suoi elementi fondamentali, in particolare tra autorità statale e libertà dei cittadini; mentre per forma di governo si intende la configurazione tipica che descrive i rapporti fondamentali tra gli organi costituzionali di uno Stato.

⁹⁶ È pacifico che la riforma del Titolo V non abbia comportato solo innovazioni organizzative, ma attraverso queste è arrivata a toccare aspetti sostanziali rilevanti del nostro ordinamento. Si pensi solo esemplificativamente al fatto che per la prima volta è stato introdotto in Costituzione un richiamo esplicito alle norme comunitarie, che si è posta una (discutibile) distinzione sostanziale tra diritti civili e diritto sociali per distinguere i poteri dello Stato e delle regioni, o ancora al fatto che nell'art. 118 ora compare il principio di sussidiarietà nelle sue due accezioni, verticale e orizzontale. Per un maggiore approfondimento delle novità in questo senso contenute nel nuovo testo della Costituzione, si v. M. Luciani, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in «Pol. dir.», 2002, p. 345; A. Simoncini, *La riforma del Titolo V ed il “modello costituzionale di welfare” in*

Com'è noto, infatti, attraverso la modifica l'art. 118 della Costituzione e l'introduzione del cosiddetto principio di sussidiarietà in senso orizzontale, secondo cui «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», si è inteso esplicitare e rafforzare il principio già sancito all'art. 2, riguardante il rilievo delle formazioni sociali.

Abbiamo già osservato nei paragrafi che precedono come questo principio "cardine" dell'assetto valoriale della nostra Costituzione induca a ritenere la possibilità di una condivisione nella titolarità dei diritti fondamentali come un elemento non eccezionale ovvero accessorio rispetto alla titolarità individuale, bensì come un inevitabile completamento della "dimensione individuale" della persona.

Nell'ultimo comma dell'art. 118 questo principio, ripetiamo, già contenuto nell'art. 2, diviene una norma che esprime un vero e proprio *favor* affinché tutti i soggetti pubblici in cui si articola la Repubblica consentano alle associazioni di cittadini di svolgere attività di interesse generale, non sostituendosi ad essi *praeter necessitatem*⁹⁷.

La Corte costituzionale nella prima occasione in cui si è trovata ad applicare questa nuova direttiva costituzionale⁹⁸, l'ha definita, richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, espressione di un principio di "libertà sociale".

Il caso riguardava un fenomeno giuridico apparentemente del tutto diverso rispetto a quello degli usi civici eppure a questo assimilabile per numerosi profili: la disciplina delle fondazioni di origine bancaria.

In quel caso la Corte, muovendo dalla definizione di quegli organismi come di «persone giuridiche private, dotate di piena autonomia sta-

Italia, in «Diritto del mercato del lavoro», 2004, pp. 537 e ss.; A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in «Le Regioni», 2003, pp. 1063 e ss.; A. Ruggeri, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in «Dir. e soc.», 2001, pp. 202 e ss.; L. Torchia, *Sistemi di welfare e federalismo*, in «Quad. cost.», 2002, pp. 715 e ss.; E. Balboni, *Il concetto di "livelli essenziali ed uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in «Le istituzioni del federalismo», 2001, pp. 1103 e ss.; L. Chieffi, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova 1999; T. Groppi, *La garanzia riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it; E. Longo, *Regioni e diritti*, Eum, Macerata, 2007.

⁹⁷ Per una "rilettura" della disciplina degli "usi civici" alla luce della previsione contenuta nell'art. 118, comma 4, della Costituzione, da cui deriverebbe il riconoscimento di un diritto esclusivo dei collettivisti soprattutto sulla permanenza dei domini collettivi, cfr. F. Merusi, *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1/2003, pp. 77 e ss.

⁹⁸ Sentenza n. 300 del 2003, redattore Zagrebelsky.

tutaria e gestionale», li collocava «anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, quarto comma, della Costituzione – [...] tra i soggetti dell'organizzazione delle “libertà sociali”» e per questo sanciva l'impossibilità per lo Stato o per le Regioni di disciplinare in totale libertà questi soggetti, quasi che fossero espressioni di funzioni “pubbliche”, affidate, appunto alla decisione delle autorità statali o locali.

In questo, mi pare, che si possa cogliere un'analogia tra la vicenda normativa delle casse di risparmio trasformate in fondazioni e quella delle terre o degli usi civici: entrambe sono figure dell'esperienza giuridica in cui determinate attività o certi beni sono gestiti secondo una “forma” collettiva e solidale che, in quanto tale, precede (storicamente e logicamente) la regolazione pubblica. Esprimono perciò – seppur in modo e su oggetti del tutto diversi – questa “libertà sociale” che non è alla mercé dei legislatori, siano essi statali o regionali. Inverano, quindi, aspetti di quella sussidiarietà orizzontale che è apparsa come formulazione espressa nel 2001 ma che, come abbiamo visto, ispira sin dalle origini il nostro assetto costituzionale.

6.3. *In conclusione: un “altro modo” di regolare*

Volendo tentare una breve riflessione conclusiva di queste note, a me pare che ancora oggi sulla vicenda *particolare* degli usi civici continui a giocarsi una “battaglia” di portata ben più generale: quella del rapporto tra autonomia dei privati e limiti della regolazione pubblica.

Cercando di sottrarsi alle distorsioni di chi ha voluto leggere il rapporto tra Costituzione ed usi civici soltanto come un problema di ripartizione di competenze e non di sostanza, penso che alla disputa su *chi* debba regolare i rapporti tra i privati occorra preferire la questione su *come* debbono essere regolati questi rapporti.

Il problema decisivo, cioè, si pone oggi non tanto sul *soggetto* quanto sul *modo* di regolare.

Indubbiamente l'ampliamento progressivo delle funzioni legislative regionali, da un lato, e l'affermazione delle competenze esclusive statali – soprattutto “trasversali” –, dall'altro, potrebbe innescare una pericolosa rincorsa al rialzo tra i diversi soggetti dotati di potestà legislativa, moltiplicando così i vincoli e le regole (si pensi alla emblematica vicenda del rapporto tra Stato e regioni nella disciplina dell'“ordinamento civile”⁹⁹).

⁹⁹ Per un esame degli orientamenti dottrinari e giurisprudenziali più recenti, v. E. Calzolaio (a cura di), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Milano

Soprattutto, il rischio più grave è che in questa sorta di “rincorsa legislativa” le Regioni perdano quella sfida lanciata dalla Costituzione, dalle norme degli Statuti speciali e dalla giurisprudenza della Corte a trattare fenomeni come questi rispettandone l'autonomia e le fonti costitutive originarie.

Ancora una volta occorrerà che l'art. 2 della Costituzione, oggi qualificato dall'esplicitazione del principio di sussidiarietà nell'art. 118, svolga il suo insostituibile ruolo di difesa dell'autonomia e della libertà originaria delle collettività sociali rispetto all'invasione delle autorità pubbliche, imponendo, alle Regioni come allo Stato, un “altro modo di regolare” questa materia.

2006; E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; A.M. Benedetti, *L'ordinamento civile come “materia” o come “limite”? Ovvero: il federalismo italiano tra rigidità delle formule e ragionevolezza delle soluzioni*, in «Pol. dir.», 3/2005, pp. 471 e ss.; S. Bartole, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in Aa.Vv., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano 2003, pp. 77 e ss.; V. Roppo, *Diritto privato regionale?*, in «Pol. dir.», 2002, pp. 592 e ss.; V. Angiolini, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in «Rivista giur. lavoro e prev. soc.», 2004, pp. 26 e ss. Sull'interpretazione del limite del “diritto privato” anteriormente alla riforma costituzionale, v. G. Alpa, *Il «diritto costituzionale» sotto la lente di un giusprivatista*, in «Riv. dir. cost.», 1999, pp. 15 e ss.; M. Malo, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1995, pp. 168 e ss.; D. Vittoria, *La disciplina delle organizzazioni collettive e il limite del diritto privato alla competenza legislativa delle regioni*, in «Le Regioni», 1992, pp. 1751 e ss.