

Giuseppe Di Genio, Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico, Giappichelli, Torino, 2012.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di sottolineare, con i limiti positivi e negativi di ogni ricerca scientifica, la rilevanza e la portata costituzionale, soprattutto ai fini di una loro tutela effettiva ed incondizionata, di un istituto (C. Cost. n. 66 del 1961 e n. 78 del 1961) e di una categoria giuridica tradizionale nonché tematica storica, alquanto difficile ed interdisciplinare nel panorama degli studi giuridici, quella degli usi civici e delle proprietà collettive (C. Cost. n. 156 del 1995), indubbiamente qualificabili come diritti fondamentali, vecchi e nuovi, di prima, seconda e terza generazione, a seconda delle prospettive che si adottano e si adattano alla evoluzione degli ordinamenti giuridici, complessivamente intesi. Ad essi sono appropriate, dirimenti e confacenti, in una sorta di eclettismo metodologico e senza indugio, molte categorie del Diritto Costituzionale generale, italiano e comparato. Non a caso, se ne sono occupati Santi Romano, Mortati e Crisafulli e più recentemente, tra i costituzionalisti, sotto vari profili, generali o specifici, Giorgio Lombardi, Gian Candido De Martin, Maurizio Pedrazza Gorlero, Alessandro Pizzorusso, Andrea Morrone, Fabrizio Politi, Andrea Simoncini, Antonio D'Atena, Giancarlo Rolla, Augusto Cerri, Adele Anzon, Massimo Luciani, Alberto Lucarelli, Agatino Cariola, Emilio Castorina, Lorenza Violini, Tania Groppi e Andrea Pisaneschi.

La stessa Corte Costituzionale (con non più di ottanta decisioni in materia tra sentenze ed ordinanze), sin dall'inizio del suo operato, già nella sentenza n. 67 del 1957 (cui segue l'ordinanza n. 72 del 1958, con in Corte Perassi, Ambrosini, Cassandro e Sandulli) ha fatto rientrare la materia degli usi civici, in base alla legge n. 1766 del 1927, per gli interessi di carattere generale che vi si ricollegano e che lo Stato considera meritevoli di speciale tutela, nell'ambito del diritto pubblico. Vieppiù, ha aggiunto che i principi di diritto pubblico dominano le disposizioni della legge n. 1766 del 1927. Nella sentenza n. 142 del 1972 della Corte Costituzionale (Presidente Chiarelli, relatore Mortati, tra gli avvocati Galgano, Benvenuti, Astuti ed Elia), si legge, nel considerato in fatto, che "usi civici" è una "espressione di comodo" che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio. Nondimeno, nella sentenza n. 49 del 1961, la Corte Costituzionale ha affermato che la legge del 1927 è una legge per gli enti pubblici. Connotazioni pubblicistiche dei diritti di uso civico sono anche segnalate dai giudici remittenti (C. Cost. n. 425 del 1992). Il rango primario, civilistico ed amministrativistico degli stessi, quindi, non può che cedere il passo nel tempo (del diritto e dei diritti) a quello pubblicistico (rectius: costituzionalistico), meno appariscente e scontato, di nicchia, ma sicuramente più confacente sul piano della tutela e della rilevanza di diritti fondamentali, espressione di valori ancestrali e primitivi, privatim, in cui il ruolo dello Stato rimane, tuttavia, sussidiario, se non proprio secondario. Gli usi civici hanno degli indubbi contrafforti pubblicistici, così come le proprietà collettive, invece, privatistici, ma entrambi, tuttavia, sono da consolidare nel quadro dei limiti costituzionali e della formula costituzionale del "*ri-conoscimento*", presente anche nel Diritto Costituzionale comparato, così come nella teoria dei diritti fondamentali (e non tanto in quella dei beni pubblici e/o privati).

In particolare, nella c.d. sentenza Cassandro, la n. 87 del 1963, la Corte Costituzionale (Presidente Gaspare Ambrosini, relatore Giovanni Cassandro, tra i giudici costituzionali anche Costantino Mortati e Aldo Sandulli) opera una attenta ed affascinante ricostruzione storica (usando fino ad un certo punto, per così dire, una tecnica decisoria basata sul dato storico) della legislazione sugli usi civici (riferimenti storici sono presenti anche nella sentenza n. 157 del 1973, relatore Guido Astuti, tra i giudici costituzionali Vezio Crisafulli), in particolare quella del 1927, verificandone la compatibilità o meno con la legge provinciale di Bolzano n. 2 del 1959 ovvero se suddetta legge provinciale avesse o meno

violato, in alcun modo, la legge statale del 1927, in una sorta di logica interposta, più volte utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale anche in altre occasioni. Stabilisce, propriamente, che la legge del 1927, sul ri-ordinamento degli usi civici, è una legge ordinaria, che ha ricondotto sotto una disciplina unica, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle province meridionali, una materia, come quella degli usi civici che, si dice nella sentenza suindicata, ha avuto, nella storia giuridica, per tanti aspetti non unitaria del nostro Paese, origini e svolgimenti localmente differenti. Sicché la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione Valle d'Aosta (art. 2, lett. o - usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà colturali - dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), dimostra il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la materia degli usi civici venisse regolata dal legislatore regionale e, in difformità dalle leggi dello Stato, in quelle Regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, comunque primordiali, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli. Stando così le cose, prosegue il testo della sentenza, non ha senso configurare un contrasto tra la legge provinciale e la legge ordinaria statale, assumendo a principi dell'ordinamento giuridico i principi che possono essere dedotti dalla legge ordinaria del 1927.

Da questa sentenza emerge, in pieno, il legame fondamentale tra storia, Costituzione, usi civici e proprietà collettive nonché le loro peculiarità come diritti puri da custodire-preservare-promuovere e come diritti originari/pre-esistenze, testimoni dell'umanità del diritto e dei diritti. L'uso civico è l'occupatio primaeva di Carl Schmitt, la terra, il suolo, lo spazio, il diritto e i diritti.

La stessa Magna Charta Libertatum del 1215 è emblematica in tal senso e fu resa anche per eliminare i demani regi (foreste).

Il Landrecht, come insieme giuridico delle persone che coltivano e dominano il Land, in cui il suolo è lo spazio di vita e di sostentamento, confuta questa impostazione multidisciplinare, micro e macro-costituzionale, volta a garantire la tutela della terra, dei territori e delle comunità, come veri e propri formanti (i Laender in Germania e le Comunità Autonome in Spagna), della polis (aristotelica), e, quindi degli ordinamenti. È noto, tra l'altro, che l'ordinamento costituzionale americano ebbe origine anche per la fuga delle sette pietiste tedesche dai soprusi dei feudatari.

Il settore del Diritto Costituzionale comprende sia gli studi relativi all'organizzazione fondamentale dell'ordinamento giuridico, quale risulta dalla Carta Costituzionale, con specifico riferimento alla formazione, alla composizione, ai poteri ed alle interazioni degli organi costituzionali sia quelli che attengono ai principi fondamentali che governano i diritti di libertà individuali e collettivi. Gli usi civici e le proprietà collettive, discostandosi da una loro relazione oggettiva, possono essere annoverati proprio nel quadro delle situazioni giuridiche soggettive ovvero dei diritti (misti) di libertà, individuali e collettivi, ovvero ancora, mutuando l'espressione da autorevole dottrina, nel diritto degli individui. Vale, tuttavia, precisare che il termine proprietà collettiva appare formalmente diverso, per alcuni versi, da quello di uso civico, tant'è che è usato dalla Corte Costituzionale, propriamente, solo in tre sentenze (n. 204 del 1995, n. 395 del 1992 e n. 46 del 1995), a cavallo della logica privatistica della legge n. 97 del 1994, non escludendosi, tra l'altro, una sorta di equiparazione-richiamo con l'uso civico (anche per tabulas), così come solo tre, sino ad oggi, sono le sentenze della Consulta che hanno riguardato la portata della legge n. 97 del 1994 (una quella sul Laudo delle Regole, la n. 917 del 1988, Presidente Saja, relatore Casavola).

Gli usi civici sono presenti nel connubio inestricabile tra valori e principi costituzionali, già a partire dalla vecchia logica dei diritti pubblici soggettivi e dei diritti civici, ora diritti democratici e laboristi ex art. 1 Cost., forme di esercizio della sovranità popolare (diritti di sovranità), diritti fondamentali (personali, pluralistici e solidaristici) ex art. 2 Cost., diritti di eguaglianza, formale e sostanziale, ex art. 3 Cost., diritti di autonomia (e sovranità) ex art. 5 Cost., diritti delle minoranze ex art. 6 Cost., diritti laici ma anche ecclesiastici (con il relativo demanio esterno) ex artt. 7 e 8 Cost., diritti ambientali e culturali ex art. 9 Cost., in uno Stato di (multi)cultura, diritti comuni(tari) e diritti umani ex artt. 10 e 11 Cost.

Hanno, dunque, una molteplice dimensione, a un tempo, personalista, pluralista, comune, solidarista, collettiva, civica, cooperativa, territoriale, frazionale, sussidiaria, storica, giuridica, politica, sociale, comparata, urbanistica, turistica, forestale, archeologica, etnologica, antropologica, culturale (e via dicendo).

Affrontare da un punto di vista costituzionalistico questa materia rappresenta sicuramente una sfida immane, di nicchia costituzionale, una palestra dottrinale (C. Cost. n. 296 del 1998, proprio sul ruolo della dottrina sugli usi civici) non facile, ma non sarebbe giusto disarmarsi, desistere e privare un tema così affascinante e nobile di una serie di riflessioni che tentino di sottolineare (se non proprio sussurrare), sia pure sommessamente (secondo Pietro Nervi gli usi civici hanno solo la libertà del silenzio), che anche gli usi civici hanno non solo un cuore antico¹ ma uno spirito unitario e costituente ed una dimensione-anima riconducibile alla Costituzione, una forza costituzionale intrinseca, qualunque sia il modo di intenderla, in senso formale, materiale e vivente, precettiva e programmatica. D'altronde, gli usi civici e le proprietà collettive possono essere considerati micro-poteri costituenti e tra le principali radici dell'organizzazione territoriale (come una sorta di preistoria delle funzioni amministrative), ad esempio, anche attraverso l'estrema originalità frazionale, sottovalutata negli studi ordinamentali, ma specificata e valorizzata dal legislatore sin dal R. D. n. 383 del 1934 (sub art. 84). Nello studio di B. Cavallo, oramai datato, si afferma l'irrelevanza del problema della personalità giuridica della Frazione, come quello emerso in Assemblea Costituente per gli enti collettivi, e la proprietà collettiva è analizzata proprio sul versante degli ordinamenti giuridici, anche frazionari: la Frazione è vista come collettività e formazione sociale, che rientra nella formula dell'art. 2 Cost. Nel diritto esterno, poi, basta osservare i nuovi costituzionalismi sudamericani di Ecuador (2008) e Bolivia (2009), eredi del poder moral di Bolívar, intrisi di molteplici forme di tutela e garanzia formale dei diritti originari, come diritti costituzionali e diritti umani, e del ruolo fondamentale delle collettività nella Forma di Stato.

La stessa teoria della necessità (Santi Romano docet), come fonte del diritto non scritta e del tutto autonoma, sembra rappresentare un fondamento giuridico antecedente, ma costituzionalmente rilevante, di peculiare spessore istituzionale per gli usi civici.

Gli usi civici sono, solo apparentemente, senza traccia nella Costituzione vigente, una pagina vuota ed assente dei nostri Padri Costituenti, in quanto sulla base di una semplice lettura delle disposizioni costituzionali, precettive e programmatiche, è possibile desumere molteplici riferimenti indiretti alla tutela e rilevanza costituzionale degli usi civici, anche nei diversi modi di intendere la Costituzione stessa (ad esempio, in senso economico, ambientale e sociale). D'altronde, è un dato inconfutabile quello secondo cui le dichiarazioni costituzionali possono essere generiche o specifiche, ma anche anticipate.

La stessa legge n. 1766 del 1927 si può definire come "legge a contenuto costituzionalmente anticipato".

In questa direzione, è possibile utilizzare una prospettiva volta a considerare l'uso civico (usando il termine della demanialistica napoletana) come un valore costituzionale (rectius: degli ordinamenti giuridici, originari e derivati) presupposto, prima e non oltre lo Stato (pre-

¹ P. GROSSI, "Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica postunitaria, Milano, 1977, *passim*.

statualità), forma a priori e materia costituzionale, che fonda principi fondamentali (persona, pluralismo, solidarietà, ambiente, cultura, etc.) ex art. 2 Cost., cui sono riconnessi a loro volta numerosi diritti di libertà fondamentali, vecchi e nuovi.

In altri termini, non è da escludere, anche, una tutela diretta, autonoma e totale degli usi civici e delle proprietà collettive attraverso un dato legislativo, quello del 1927 e del 1994, pur con le dovute differenze, e senza estremizzare un plausibile parallelismo, di rango e forza para costituzionale. La legge del 1927, in particolare, rappresenta, in effetti, un vero e proprio metro giuridico di costituzionalità, posto a salvaguardia delle molteplici forme di gestione degli usi civici nella Costituzione materiale. La legge del 1927 stabilisce, al pari della legge sulla montagna, una serie di linee direttrici ancora attuali, attraverso principi generali, limiti insuperabili e complessivamente omogenei nell'attuare una vera garanzia (costituzionale) dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva.

Non a caso, Carlo Esposito riteneva magistralmente come in fatto vi sono, nelle leggi semplici, molte volte disposizioni costituzionali e nella Costituzione disposizioni legislative (sembra essere proprio il caso della legge del 1927): la prima ipotesi si trova, soprattutto, realizzata in regime di Costituzione flessibile, dove in leggi ordinarie o in atti parificati alla legge è contenuta la massima parte delle disposizioni relative alla Costituzione dello Stato.²

La rilevanza costituzionale degli usi civici, delle proprietà collettive ovvero degli assetti fondiari collettivi, allo stato dell'arte, è, infatti, solo parziale ed indiretta, determinando, così, una visione riduttiva e limitata del tema, anche se, attraverso la tutela ambientale, in particolare, sembra porsi come un dato oramai certo ed acquisito sia nella giurisprudenza costituzionale sia in dottrina. Una lettura costituzionale diversa e dinamica, se non proprio classica, può essere utile a rivitalizzare e rinnovare un istituto giuridico autonomo ed originale, un tema tellurico, la cui portata ordinamentale, nel terribile diritto, non deve essere sottovalutata e "sfruttata" solo in senso ambientale, regionale e giurisdizionale, secondo l'attuale dictamen della Corte Costituzionale (e della stessa Corte di Cassazione). E' auspicabile, pertanto, anche un maggiore coordinamento di indirizzi giurisprudenziali tra le Alte Magistrature, pur nella rispettiva autonomia, sacra ed intoccabile, ed una maggiore consapevolezza della rilevanza costituzionale di tale materia e delle inevitabili ricadute sui diritti dei cives. Immaginare un quadrato costituzionale (Corte Costituzionale, Consiglio di Stato, Corte di Cassazione, Corte dei Conti), nella evoluzione granitica della giurisprudenza delle Alte Magistrature, per racchiudere il senso e la portata degli usi civici, aprirebbe una prospettiva davvero interessante nella garanzia delle diverse forme di tutela sul territorio. E' indubbio, tuttavia, che sono un tema costituzionale non formale ma materiale, in cui, tra l'altro vi è un evidente deficit europeo.

La Corte Costituzionale ha stabilito, con la fondamentale sentenza n. 156 del 1995, che gli usi civici sono strumenti di conservazione della forma originaria del territorio e, quindi, strumenti di tutela dell'ambiente. Nondimeno, con la sentenza n. 310 del 2006, la Consulta ha previsto che la disciplina statale di riferimento tende a garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, in relazione anche al vincolo paesaggistico, così contribuendo ad una precipua tutela ambientale partecipata ad ampio raggio.

Per gli usi civici si potrebbero riprodurre molte considerazioni e gli stessi principi giurisprudenziali, interni ed esterni, tipici della tutela ambientale (il diritto all'ambiente è un diritto della persona e interesse della collettività) e della cultura, soprattutto sotto il profilo dell'autonomia. Si pensi alla stessa materia scolastica ed universitaria ex artt. 33 e 34 Cost. ovvero al tema delle autonomie funzionali (trattandosi anche di diritti funzionali) e delle minoranze (i diritti frazionali, come diritti periferici, spesso sono anche connessi ai diritti linguistici). Nella recente esperienza costituzionale sudamericana i diritti collettivi

² Così C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, 53.

sono strettamente connessi non solo ai diritti ambientali ma anche a quelli culturali. Tuttavia, l'ecocentrismo della società contemporanea non può essere considerato l'unico baluardo contro l'egocentrismo liquidatorio degli usi civici e delle proprietà collettive.

In conclusione, il complesso e variegato sistema usi civici -proprietà collettive-beni comuni, nel rispetto dei principi fissati dalla legge generale, deve essere rimesso ad una gestione prevalentemente autonoma, con proprie fonti e la cui rilevanza (che meriterebbe più attenzione da parte del legislatore statale e regionale nonché nella disciplina comunitaria attraverso finanziamenti ad hoc, che privilegino realtà locali specifiche dei singoli ordinamenti) nel processo di tutela e valorizzazione del territorio, delle autonomie, dell'ambiente, della natura e del paesaggio appare incontestabile, soprattutto nel quadro dei nuovi (in realtà vecchi, perché già consolidati nei singoli Stati) valori costituzionali dell'Unione europea, la cui natura, (con)federale di fatto, non potrà, in futuro, che essere valorizzata. Ciò al fine di tutelare appieno, geo-diritti, fatti, ordinamenti, autonomie, pre-statalità, comunità-collettività naturali pre-esistenti, complessivamente intese, ma anche riconosciute e costituzionalmente garantite, che sono forme vecchie, diritto e diritti anteriori, ma anche un nuovo esempio del dove giuridico di irriparabile memoria. Gli usi civici, non solo attraverso il dato territoriale e frazionale, si confermano diritti fondamentali nella Costituzione materiale, la cui dimensione, affrontata addirittura da Santi Romano, Mortati e Crisafulli, è di sintesi e connubio, a un tempo, individuale, pubblica e collettiva, con le relative e rispettive prevalenze (C. Cost. n. 917 del 1988), di volta in volta determinate nel divenire dell'ordinamento giuridico, inteso in senso pluralista. In conclusione, usi civici e proprietà collettive, sono espressione di diritti fondamentali, complessivamente intesi, di cui, in primis, la persona umana gode sia come singolo sia nelle formazioni sociali "ove si svolge la sua personalità" ex art. 2 Cost., in una dimensione aperta, pluralista, storicamente determinatasi, di dominio con-diviso. Pertanto, la rilevanza costituzionale degli usi civici e delle proprietà collettive ex art. 2 Cost., attraverso la legge madre del 1927 (e la stessa legge n. 97 del 1994), nella sua dimensione preposta ed interposta, impone una tutela costituzionale rafforzata, diretta ed indiretta, degli stessi, anche attraverso una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta. Ciò risulterà utile e determinante, da un lato, per la loro salvaguardia non solo ambientale e culturale, ma anche statale e regionale-territoriale, dall'altro orientante per le scelte giurisprudenziali di prime cure, molte volte, quotidie, più vicine agli interessi concreti dei cives sul territorio.