

## Capitolo I

---

# *Gli usi civici nella loro dimensione costituzionale e nella giurisprudenza costituzionale*

SOMMARIO: 1. Obiettivo della ricerca. – 2. Natura costituzionale degli usi civici. – 3. Gli usi civici tra nuovi e vecchi diritti. – 4. Usi civici, teoria dei valori e diritti collettivi. – 5. Usi civici, persona e dignità umana tra *habeas corpus* e *habeas terra*. – 6. Usi civici e leggi anteriori alla Costituzione. – 7. Usi civici e Costituzione materiale. – 8. Il dibattito costituente sugli usi civici e le proprietà collettive. – 9. Usi civici, storia e comparazione. – 10. Il regime costituzionale della legge n. 1766 del 1927. – 11. Le due incostituzionalità (fino ad oggi) della legge n. 1766 del 1927 nelle sentenze nn. 398 del 1989 e 46 del 1995 (*contra* la n. 133 del 1993). L'unica incostituzionalità (fino ad oggi) della legge n. 97 del 1994 nella sentenza n. 156 del 1995. – 12. Diacronia e sincronia negli usi civici come *tertium comparationis*. – 13. I *Commons* della Ostrom e il progetto sui beni comuni.

### 1. *Obiettivo della ricerca*

L'obiettivo del presente lavoro è quello di sottolineare la rilevanza e la portata costituzionale, inutilmente ribadita recentemente dalla legge n. 168 del 20 novembre 2017 (rubricata “Norme in materia di domini collettivi”), entrata in vigore il 12 dicembre 2017, 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<sup>1</sup>, alquanto difficile ed interdisciplinare nel panorama degli studi giuridici moderni e contemporanei,

---

<sup>1</sup> G. CERVATI, *Profili storico giuridici dei demani collettivi e degli usi civici*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, a cura di G.C. DE MARTIN, Padova, 1990, 31 e ss.; P. GROSSI, “*Usi civici*”: una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2008, 19 e ss.; U. PETRONIO, *Dalla legge del 1927 al disegno di legge quadro: problemi storico-giuridici*, in *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, a cura di O. FANELLI, Milano, 1991, 33 e ss.; A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in *Diritto Agroalimentare*, 1/2018, 85 e segg.

quella degli usi civici<sup>2</sup> e delle proprietà collettive (C. Cost. n. 156 del 1995)<sup>3</sup>, ora ricompresi nel termine (*umbrella term*) e nella realtà complessa<sup>4</sup> dei domini collettivi (C. Cost. nn. 113 e 178 del 2018 e n. 103 del 2017, C. Cass. n. 24978 del 2018), 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 plurale 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<sup>5</sup>. La stessa Corte Costituzionale (oramai con più di novanta decisioni in materia tra sentenze ed ordinanze, dal 2012 undici in più), 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

---

<sup>2</sup> G. CURIS, *Domini collettivi*, in *Nuovo Digesto italiano*, Torino, 1938, V, 182 e ss.; A. PALERMO, *Usi civici*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, Torino, 1975, XX, 209 e ss.; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLV, 930 e ss.; A. GERMANÒ, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 209 e ss. nonché voce *Usi civici*, in *Digesto civ.*, Torino, XIX, 1999, 535 e ss.; M.A. LORIZIO, voce *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XXXII, 1994, 1-13; P. FEDERICO, *Usi civici*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, Appendice vol. VII, Torino, 1987, 1025-1035.

<sup>3</sup> E. ROMAGNOLI, *Divagazioni in tema di proprietà collettiva*, in *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, cit., 177 e ss.; C. DESIDERI, *Potere pubblico e forme tradizionali di proprietà collettiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1971, 1082 e ss.

<sup>4</sup> P. GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 3/1997, 261 e ss. e specificamente 269 dove sottolinea che “quel che si deve urlare sui tetti è che, configurando le proprietà collettive come persone giuridiche, le si costringono a sopportare una veste che mal si adatta alle loro realtà”. Parlare di persona giuridica significa astrarre l'ente dai consociati, perché la soggettivizzazione piena dell'ente estranea completamente dalla sua sfera giuridica le sfere giuridiche dei suoi singoli membri. L'ente diventa creatura logicamente e tecnicamente separata dagli uomini che vivono e lavorano al suo interno. E questo è contrario a tutta la tradizione storico-giuridica delle nostre istituzioni, che vivono un rapporto tra persone fisiche ed ente, che è di immedesimazione e non di separazione, con un continuo flusso vitale-quasi un rapporto organico-tra persone fisiche ed entità autonome di gestione del patrimonio comune. La *Gesamtheit* ... rifiuta l'irridimento della persona giuridica e ritiene più congeniale una nozione di autonomia patrimoniale che non relega socii e associazione in due mondi giuridici reciprocamente alieni”.

<sup>5</sup> Si pensi alla nota a sentenza a C. Cost. 78/1961 (relatore Cassandro) sull'espropriazione di terreni di qualità demaniale che non sono “proprietà terriera privata” di V. SICA, *Illegittimità costituzionale di una legge provvedimento: effetti e rilevanza nella giurisdizione degli usi civici*, in *Giur. it.*, 1962, 941 e ss. Di recente A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici – domini collettivi nella ricostruzione della Corte Costituzionale*, in *Dirittoagroalimentare*, 3/2018, 661 e segg. Per una prospettiva pratica molto attenta v. I. MORESCHINI, *Evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale sugli usi civici*, in *Diritto.it*, 22 novembre 2018.

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 n. 1766 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, espressione di un costituzionalismo ardito, 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. Si può dire che la storia del demanio è la storia dello Stato che si forma attraverso il demanio. Gli usi civici hanno degli indubbi contrafforti pubblicistici, così come le proprietà collettive e i domini collettivi (di cui alla legge n. 168 del 2017), 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). D'altronde, la proprietà comune del kibbutz è stata importante per lo sviluppo del modello statale di Israele. La stessa teoria dei beni comuni sembra essere un valido rifugio contemporaneo necessario per gli usi civici, le proprietà collettive e gli stessi domini collettivi, ma non è una condizione sufficiente a delinearne il valore costituzionale, intrinseco ed estrinseco, consolidatosi nella storia costituzionale e nella evoluzione ordinamentale.

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)<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup>Sui richiami storici nella giurisprudenza costituzionale sia consentito rinviare anche a G. DI GENIO, *Velia vs. Elea ovvero sul mutamento di denominazione di un Comune ex art. 133, secondo comma, Cost.*, in *Le Corti Salernitane*, 1/2005, 239 e ss.

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 in esame, 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 (gli usi civici hanno la potenza di una libertà primordiale), 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/presistenze, pre-autonomie, 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.

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<sup>7</sup>, confuta questa impostazione multidisciplinare, comparativa, micro e macro-costituzionale, volta a garantire la tutela della terra, dei territori e delle comunità, come veri e propri formanti (i *Laender* in Germania e le *Comunidades Autónomas* in Spagna), della polis (aristotelica), e, quindi degli ordinamenti giuridici in senso pluralista.

È noto, tra l'altro, che l'ordinamento costituzionale americano ebbe origine

---

<sup>7</sup>O. BRUNNER, *Terra e potere*, introduzione di P. Schiera, Milano, 1983, 259 e ss.

anche per la fuga delle sette pietiste tedesche dai soprusi dei feudatari<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>. Gli usi civici e le proprietà collettive, discostandosi da una loro relazione oggettiva (che sembra, invece, caratterizzare i domini collettivi), 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<sup>10</sup>. Vale, tuttavia, precisare che il termine proprietà collettiva appare formalmente diverso, per alcuni versi, da quello di uso civico (usato più di novanta volte), tant'è che è utilizzato dalla Corte Costituzionale, propriamente, solo in sei sentenze (n. 204 del 1995, n. 395 del 1992 e n. 46 del 1995 e di recente n. 210 del 2014, n. 271 del 2015 e n. 113 del 2018), a cavallo della logica privatistica della legge n. 97 del 1994 (e ora della legge n. 168 del 2017), non escludendosi, tra l'altro, una sorta di equiparazione-richiamo con l'uso civico (anche *per tabulas*), così come sono poche, sino ad oggi, 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). Lo stesso termine domini collettivi citato ad oggi quattro volte, di matrice legislativa ottocentesca e liberale, è richiamato specificamente, per così dire, solo nell'ordinanza della Corte Costituzionale n. 316 del 1998 (domini collettivi e soggetti pubblici), di molto antecedente alle due recenti sentenze della Corte Costituzionale sulla portata della legge n. 168 del 2017 (oramai blindata nella giurisprudenza costituzionale recente), che sono la n. 113 del 2018 e la n. 178 del 2018. Si può dire che la sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 2017, affermando il principio di *favor* della destinazione pubblica degli usi civici, solo in parte prepara il campo al *dictamen* innovativo delle successive sentenze n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018 sulla legge n. 168 del 2017<sup>11</sup>. Vi sono, poi, decisioni interessanti della Consulta

---

<sup>8</sup> R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2018, 38.

<sup>9</sup> V. ANGIOLINI, *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992.

<sup>10</sup> V. ANGIOLINI, *Il diritto degli individui*, Torino, 2005.

<sup>11</sup> V. la *Relazione annuale della Corte Costituzionale per il 2017*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2017, Palazzo della Consulta, 223 laddove sulla sentenza n. 103 del 2017 colloca gli usi civici nella voce proprietà e secondo il principio di *favor* della conservazione della destinazione pubblica. Cfr. anche l'ordinanza della Corte Costituzionale n. 226 del 2018 (rel. Carosi) di correzione di errori materiali nelle

su ambiti specifici della materia quali, tra i tanti, i masi chiusi (circa 27 dalla n. 4 del 1956 alla n. 193 del 2017)<sup>12</sup> e le vicinie (C. Cost. n. 87 del 1963) la cui portata storica (per alcuni versi federalista) è ineludibile, così come il riferimento comparato (si pensi ai *montes vecinales* in Spagna).

Gli usi civici sono termini lapidei del nostro ordinamento giuridico, come emerso nel dibattito in sede costituente. Essi 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 lavoristi ex art. 1 Cost., forme di esercizio della sovranità popolare (diritti di sovranità), diritti fondamentali (personali, pluralistici e solidaristici)<sup>13</sup> 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 comunitari, interculturali e diritti umani ex artt. 10 e 11 Cost.

Hanno, dunque, una molteplice dimensione e rilevanza costituzionale nella forma repubblicana, 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.

È un tema anche attuale, giornalistico, mediatico, che appare improvvisamente, quasi sconosciuto, anche nei telegiornali e nelle trasmissioni di approfondimento culturale: si pensi alla vicenda dell'acqua Rocchetta con le battaglie della Comunità agraria dell'Appennino gualdese in Umbria, al vittorioso mandriano di Castelliri su Striscia la Notizia nel 2013, alla mafia dei pascoli in

---

sentenze nn. 103/2017, 113 e 178/2018 dove è fatto riferimento al Ministero dell'Ambiente anziché al Ministero dei beni e della attività culturali e del Turismo.

<sup>12</sup> Nella sentenza n. 193 del 2017 la Corte Costituzionale (Presidente Grossi, relatore Carosi) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, "tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine".

<sup>13</sup> Su cui, diffusamente, P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011; G. ROLLA, *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, 2012.

Sicilia sui monti Nebrodi e nelle Madonie (ad esempio, in futuro, si potrebbe attribuire la qualifica di dominio collettivo ai beni-terreni privati sequestrati alla mafia), allo scandalo del petrolio in Basilicata, all'albero di Natale donato dalla magnifica Comunità di Fiemme, detto "Spelacchio" dai romani ed esposto nelle vacanze natalizie a Roma nel 2017, ai marmi di Carrara, ai violini Stradivari ricavati dagli alberi in Val di Fiemme distrutti dal maltempo del 2018.

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 ardite che tentino di sottolineare (se non proprio sussurrare), sia pure sommessamente (secondo Pietro Nervi gli usi civici hanno solo la libertà del silenzio), che anche gli usi civici hanno non solo un cuore antico<sup>14</sup> 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, sostanziale, pre-cettiva e programmatica<sup>15</sup>. D'altronde, gli usi civici e le proprietà collettive sono nella Costituzione sostanziale, quella storica, non solo anglosassone, e possono essere considerati micro-poteri costituenti e tra le principali radici<sup>16</sup>, anche comparative (si pensi ai *fueros*), dell'organizzazione territoriale (come una sorta di preistoria delle funzioni amministrative)<sup>17</sup>, ad esempio, anche attraverso l'estrema originalità frazionale<sup>18</sup>, 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<sup>19</sup>, oramai datato, si afferma l'irrelevanza del proble-

---

<sup>14</sup> P. GROSSI, "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, *passim*, riedito dalla Giuffrè nel 2017.

<sup>15</sup> Sull'efficacia delle disposizioni, anche programmatiche, della Costituzione cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, *passim*.

<sup>16</sup> J. FLACH, *La Propriété collective en Chaldée et la prétendue féodalité militaire du Code de Hammourabi*, in *Revue Historique*, 1907, T. XCV.

<sup>17</sup> G.P. BOGNETTI, *Studi sulle origini del comune rurale*, Milano, 1978.

<sup>18</sup> Sulla Frazione v. C.M. IACCARINO, voce *Frazione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 57 e ss.; P. ALBERTI, *Frazione di Comune*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VII, Torino, 1991, 35 e ss.; B. CAVALLO, *Contributo allo studio del concetto di frazione comunale nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1964, 51 e ss., anche con riferimento agli usi civici nella loro differente tipologia e all'interesse sociale, ma non pubblico, della proprietà collettiva dei frazionisti.

<sup>19</sup> *Contributo allo studio del concetto di frazione comunale nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 22-97.

ma 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, quello caro a Pertini e Ortega (celebrato in un prezioso volume della Treccani), 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 (il diritto tacito costituzionale). Non a caso Giacomo Racioppi definiva gli usi civici "l'eredità futura dei nullatenenti".

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)<sup>20</sup>. D'altronde, è un dato inconfutabile quello secondo cui le dichiarazioni costituzionali possono essere generiche o specifiche<sup>21</sup>, ma anche anticipate. In questa direzione, è possibile utilizzare una prospettiva volta a considerare l'uso civico (usando il termine della demanialistica napoletana)<sup>22</sup> come un valore costituzionale (*rectius*: degli ordinamenti giuridici, originari e derivati) presupposto, prima e non oltre lo Stato (pre-statalità, pre-autonomie), 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<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> V., C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, 479 e ss.; G. MIELE, *La proprietà terriera nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 14 e ss.; F. NUOLI, *Aspetti economico-estimativi delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2007, 275 e ss.

<sup>21</sup> In tema v. il contributo sulle "dichiarazioni costituzionali generiche" e i rapporti tra Stato e diritto di D. FARIAS, *Idealità e indeterminatezza dei principi costituzionali*, Milano, 1981, 3 e ss.

<sup>22</sup> G. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari, 1943; L. LOMBARDI, *Usi civici nelle province napoletane*, rist. anastatica edizione del 1882, Cosenza, 1996.

<sup>23</sup> Sull'età biologica delle leggi e del diritto v. le autorevoli considerazioni di A. RUGGERI,



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 (ora si inserisce la stessa legge n. 168 del 2017), 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, nella comparazione legislativa, 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, non superati e non superabili dalla logica privatistica della legge n. 168 del 2017 (che ha abrogato un solo comma della legge n. 97 del 1994 ma non ha toccato la legge n. 1766 del 1927), attraverso principi generali, limiti invalicabili e complessivamente omogenei, nell'attuare una vera garanzia (costituzionale) dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva (ora anche domini collettivi).

La rilevanza costituzionale degli usi civici, delle proprietà collettive, dei domini collettivi ovvero ancora degli assetti fondiari collettivi (la terminologia scientifica muta continuamente)<sup>24</sup>, 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<sup>25</sup>, ribadita sotto forma perpetua dalla legge n. 168 del 2017 (art. 3), in particolare, sembra porsi come un dato oramai certo ed acquisito sia nella giurisprudenza ordinaria e speciale<sup>26</sup>, sia in quella costituzionale sia in dottrina. La stessa Corte di Cassazione (III pen.) n. 32925 del 17 luglio 2018 (Pres. Ramacci, estensore Gentili) ha affermato perentoriamente che “i terreni gravati da «uso civico» rientrano fra le zone vincolate *ex lege* ai fini della tutela del paesaggio; si tratta di fondi sui quali ab immemorabili sono esercitati dalla collettività insistente sui luoghi e dai singoli che la compongono una serie di diritti volti a trarre dalle terre che li compongono, dai boschi che ivi vegetano e dai corsi d'acque che li attraversano talune utilità in favore dei soggetti sopra menzionati”.

---

*Il diritto “vecchio” e i modi del suo possibile svecchiamento, al servizio dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 1/2012.

<sup>24</sup> Ha usato questa espressione emblematica, tra i costituzionalisti, F. POLITI per il Convegno di Trento del Centro studi sui demani civici e le proprietà collettive del novembre 2012, con una relazione su “Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee”, ora in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2013, 37 e ss.

<sup>25</sup> Sull'ambiente v. D. AMIRANTE, *La forza normativa dei principi: il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006.

<sup>26</sup> Sulla ricerca della giurisprudenza v. on line il *Codice degli usi civici*, Exeo, Padova, marzo 2017.

Anche 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<sup>27</sup>, 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). È 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<sup>28</sup>, per racchiudere il senso e la portata degli usi civici, aprirebbe una prospettiva davvero interessante nella garanzia delle diverse forme di tutela sul territorio. È indubbio, tuttavia, che sono un tema costituzionale non formale ma materiale e sostanziale (*rectius*: storico costituzionale, moderno e contemporaneo).

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.

Recentemente, vale ribadirlo, una interessante sentenza della Corte di Cassazione (Cass. pen., Sez. III, 17 luglio 2018, n. 32925), ha sottolineato che le aree ad uso civico sono *ex lege* tutelate con vincolo paesaggistico (art. 142, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i.) e, conseguentemente, qualsiasi attività deve essere preceduta da specifica autorizzazione paesaggistica (art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i.), a maggior ragione se sensibilmente impattante come un’attività estrattiva di cava. In ogni caso, poi, se non è stato formalmente emanato un provvedimento amministrativo di sdemanializzazione, il terreno permane a uso civico, ed appartiene al relativo demanio civico. Si tratta di una giurisprudenza ormai consolidata (sul punto anche Cass. pen., Sez. III, 11 novembre 1993, n. 11607), come esempio ulteriore di granitico baluardo per la difesa delle terre collettive. Per gli usi civici si potrebbero riprodurre molte consi-

---

<sup>27</sup> Usando la bella espressione di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto, Studi sulla proprietà*, Bologna, 1981, *passim*.

<sup>28</sup> G. CERVATI, *Gli usi civici nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 780 e ss.

derazioni 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)<sup>29</sup> 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 sono strettamente connessi non solo ai diritti ambientali ma anche a quelli culturali. Tuttavia, l'ecocentrismo della società contemporanea non può essere considerato l'unico baluardo contro l'egocentrismo liquidatorio (il male operante dell'uomo di Melville) degli usi civici e delle proprietà collettive, come ulteriore forma di bioeccidio (effetto Rapa nui).

Si tratta di un tema su cui si è confrontata, sul versante oggettivo, prevalentemente la dottrina amministrativistica e civilistica, con molte incursioni anche di altre discipline<sup>30</sup>, raggiungendosi risultati a volte diametralmente opposti e da cui è emersa, per così dire, assolutamente non in senso negativo (ma costruttivo), una "tutela oggettiva secondaria" degli usi civici, a volte esaminata sul piano degli interessi, altre volte sul piano dei diritti reali, del diritto agrario<sup>31</sup>, insomma dei beni oggettivi, quasi mai sul piano dei diritti fondamentali<sup>32</sup> e della relativa tutela e rilevanza costituzionale. D'altronde, Donato Donati, era per la realtà dello Stato attraverso il territorio. La stessa dottrina civilistica, espressione, in particolare, di un diritto civile costituzionale<sup>33</sup>, al pari di quella favorevole ad un diritto privato regionale<sup>34</sup> e all'analisi del connubio tra diritti fonda-

---

<sup>29</sup> G. ROSSI, *L'ambiente e il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, Torino, 0/2010, 8 e ss.

<sup>30</sup> Interessanti le osservazioni specifiche di A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte Costituzionale*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 1993, II, 278 e ss.

<sup>31</sup> A. IANNARELLI, *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Torino, 2018, 459 e ss.

<sup>32</sup> G. LOMBARDI, *Momento istituzionale e momento individuale nella evoluzione delle proprietà collettive, dai beni comuni alla istituzione territoriale*, in *La Magnifica Comunità di Fiemme dal mille al duemila – Atti del Convegno di Cavalese (Trentino)*, 30 settembre-2 ottobre 1988, Trento, 1991, 171 e ss.

<sup>33</sup> Sulla funzionalizzazione delle situazioni soggettive patrimoniali alle situazioni esistenziali P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006; C. DONISI, *Verso la "depatrimonializzazione" del diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, 684 e ss.

<sup>34</sup> P. VITUCCI, *Verso un vero e proprio diritto privato regionale?*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2/2004, 237 e ss.; F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni*, in *Giust. civ.*, 1/1992, 1167 e ss.

mentali e poteri regionali<sup>35</sup>, sottolinea che gli usi civici sono l'espressione quantitativamente ridotta di un fenomeno culturale e sociale ben più ampio e suscettibile di sviluppi, se soltanto i formanti culturali del diritto assumano "la curiosità" di indagarlo con maggiore spirito speculativo<sup>36</sup>.

Vieppiù, è proprio questo indirizzo dottrinale a sottolineare, nell'unitarietà dell'ordinamento, la centralità della funzionalizzazione degli istituti giuridici, anche in maniera diversa rispetto al passato<sup>37</sup>, nonché il collegamento con i valori fondamentali dell'ordinamento, in primis con la tutela della persona umana<sup>38</sup>.

Rilevanza costituzionale, dunque, degli usi civici e tutela costituzionale degli stessi, come diritti fondamentali *ex art. 2 Cost., uti singuli et uti universi*, nell'ottica della separazione dei poteri e alla luce del contributo fondamentale della giurisprudenza costituzionale (C. Cost. n. 70 del 2005),<sup>39</sup> sembrano essere prospettive quanto mai originali ed innovative, da rimarcare sul piano scientifico, come ulteriore gradino di ricerca su di una tematica fortemente storicizzata (c.d. pluralismo storico) ed ampiamente elaborata (da Calisse, Cassandro, Astuti e Cortese fino a Grossi, Ascheri e Petronio) dagli storici del diritto italiano, medievale, moderno (e contemporaneo). Gli usi civici sono, così, nella micro-storia del diritto italiano ovvero nella Costituzione storica (basti pensare al parallelismo e alla comparazione storica tra la Costituzione demaniale siciliana del 1812 e quella spagnola del 1812-1931): la stessa legge n. 1766 del 1927 è una fonte di produzione costituzionale.

Non a caso, proprio nella sentenza n. 70 del 2005, piccola pietra miliare della giurisprudenza, la Corte Costituzionale (redattore Ugo De Siervo) usa il termine "diritti di uso civico", trattando della tematica del condono edilizio sui demani. Nondimeno, con la sentenza n. 345 del 1997 la Consulta parla anche di "interessi di rango costituzionale", con riferimento al principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, in cui la collettività assume un ruolo centrale. Infatti, l'attuale fondamento costituzionale ambientale e regionale-territoriale degli usi civici e delle proprietà collettive è condizione necessaria ma non sufficiente per configurare appieno l'autonomia di questo singolare e carismatico istituto giuridico, capace di muoversi da solo, per la sua originalità ed

<sup>35</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, in *Pol. dir.*, 2002, 345 e ss.

<sup>36</sup> E. CATERINI, *La Consulta e gli usi: una sineddoche*, in *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di M. TAMPONI-E. GABRIELLI, Napoli, 2006, 172.

<sup>37</sup> In tema anche U. VINCENTI, *Diritto senza identità: la crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Roma, 2007.

<sup>38</sup> P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, 22 e ss.

<sup>39</sup> U. PETRONIO, *La Corte Costituzionale timida*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1994, I, 2, 80 e ss.

originarietà, quasi senza difficoltà, nella vita ordinamentale, nei movimenti tellurici degli ordinamenti, ma ora fin troppo compresso, paradossalmente, in una logica, pur importante, di “pluralismo ambientale, regionale e giurisdizionale” (in realtà, un pluralismo speciale). Non molti sono i costituzionalisti che si sono occupati, specificamente, della materia, dopo Santi Romano, Mortati e Crisafulli, creando un vero e proprio segmento negli studi costituzionalistici. Tra l’altro, tra i giudici costituzionali, di estrazione costituzionalistica, solo Mortati e Crisafulli hanno scritto anche in tema di usi civici. Quasi nessun riferimento diretto esiste nella nuova manualistica e nelle monografie, vari, tuttavia, sono i saggi, gli articoli, le note, i commenti ed i volumi collettanei sull’argomento.

Santi Romano ha trattato, diffusamente, degli usi civici, soprattutto, nel Suo “Principi di Diritto Amministrativo italiano” (Milano, 1906, seconda edizione, 555 e ss.), Mortati nel famoso Manuale e Crisafulli in sede di commento della giurisprudenza costituzionale; nell’ambito dei Commentari alla Costituzione, poi, Carlo Lavagna opera un breve ma interessante riferimento. Dal 1956, anno della prima sentenza della Corte Costituzionale, vari sono i collegamenti giurisprudenziali e i riferimenti bibliografici presenti nelle note redazionali della più importante rivista scientifica dell’area costituzionalistica “Giurisprudenza costituzionale”, edita a Milano dalla casa editrice Giuffrè.

Tra i costituzionalisti, 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, Lorenza Violini, Andrea Pisaneschi, Michele Carducci hanno affrontato, direttamente e indirettamente, il tema, sia pure, vale ribadirlo, a diverso titolo, specificamente, sul piano più generale, ambientale, dei beni comuni e delle competenze regionali, ordinarie e speciali, e sul piano delle inevitabili questioni procedurali nate in sede giurisdizionale (speciale)<sup>40</sup>, annotando specifiche decisioni della Consulta, ad esempio, in un caso per un “giusto processo” commissariale<sup>41</sup>, in un altro in sede di conflitto (anche in C. Cost. n. 39 del 2007 dove si annulla una sentenza commissariale)<sup>42</sup> e del relativo tono costituzionale, anche alla luce della querelle (nomofilachia e normofilachia), in

---

<sup>40</sup> Interessante la annotazione di I. LOLLI, *La sospensione feriale dei termini e la controversabile natura dei Commissari per gli usi civici: la Corte Costituzionale “va di fretta”*, in *Giur. cost.*, 4/1998, 2262 e ss.

<sup>41</sup> A. CERRI, *Spunti in tema di eguaglianza e di “giusto processo” a proposito di una (non condivisa) sentenza della Corte Costituzionale sul regime delle notifiche in ipotesi di litisconsorzio nelle fasi di gravame nelle controversie relative agli usi civici*, in *Giur. cost.*, 1988, 725 e ss.

<sup>42</sup> A. PISANESCHI, *Inammissibile il conflitto tra Commissario liquidatore degli usi civici e Ministero dell’Agricoltura*, in *Giur. cost.*, 1993, 3309 e ss.

tema di usi civici, tra la Corte Costituzionale (sent. n. 133 del 1993) e la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sent. 28 gennaio 1994, n. 858). Molti, poi, hanno affrontato la materia direttamente in sede processuale, patrocinando innanzi alle Alte Magistrature, altri anche in veste di giudici costituzionali (in alcuni casi, sia pure ovviamente in tempi diversi, operando in entrambe le posizioni) e in sede costituente (i Padri Costituenti divenuti, poi, giudici costituzionali).

Da una prima analisi, quasi statistica, delle decisioni della Corte Costituzionale, emergono una serie di dati interessanti, utili da sviluppare, anche per capire l'uso della triade, la rilevanza e la complessità della tematica usi civici-proprietà collettive-domini collettivi, nei diversi momenti storici, nella evoluzione della società, nella sensibilità e nel bagaglio culturale (in senso ampio) della Corte e dei giudici remittenti. Molte questioni di legittimità costituzionale, pur considerando le prime storiche, si sono determinate con una accelerazione costante dagli anni ottanta in poi, dopo la rigida svolta del vincolo ambientale (al di là del dato del 1939) e di quella regionale, sotto la Presidenza Saja, Corasaniti, Casavola, Bile, Branca, Azzariti, Granata e Baldassarre e un po' tutti i Presidenti della Corte hanno dovuto confrontarsi con il tema (di recente anche Quaranta, Gallo, Silvestri, Cassese, Grossi e Lattanzi). Da ultimo, proprio il Presidente della Corte Costituzionale Paolo Grossi (3 volte come Presidente e 2 come relatore) e il suo vice Aldo Carosi (5 volte relatore sino ad oggi) hanno, per così dire, in tandem, blindato positivamente la tutela di tali diritti (C. Cost. n. 103 del 2017), alla luce della legge n. 168 del 2017, rivalutando l'importanza della tematica anche nelle stesse Relazioni annuali dei Presidenti della Corte Costituzionale, utilissime sul piano della ricerca scientifica (C. Cost. nn. 113 e 178/2018). Emblematica quella del Presidente Lattanzi del 21 marzo 2019 dove si cita diffusamente la tutela dell'uso civico e della proprietà collettiva nella giurisprudenza costituzionale del 2018.

Tra i relatori-redattori il trentino Luigi Mengoni (si conferma il legame indissolubile e insuperabile tra Trento e gli usi civici), da fine civilista e lavorista (per iniziali esigenze didattiche), studioso delle obbligazioni e del contratto collettivo<sup>43</sup>, ha dato un contributo fondamentale alla giurisprudenza costituzionale sugli usi civici per ben 15 volte, sotto vari Presidenti. Tra l'altro, è stato il relatore delle decisioni (più importanti) della Corte che richiamano il termine proprietà collettiva (C. Cost. nn. 395 del 1992 e 46 del 1995), della n. 133 del 1993 e di quella che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale (art. 12, comma 2) della legge n. 97 del 1994 (C. Cost. n. 156 del 1995). Anche il romanista Francesco Paolo Casavola, come Presidente e relatore, ha avuto un ruolo determinante non solo nella prima incostituzionalità della legge del 1927 (C. Cost. n. 398 del

---

<sup>43</sup> Vedi di L. MENGONI, *Gli acquisti «a non domino»*, Milano, 1975; *Diritto e valori*, Bologna, 1985; *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale* (con G. GIUGNI e U. ROMAGNOLI), Milano, 1998.

1989) ma anche in quelle suindicate (C. Cost. nn. 133 del 1993, 46 del 1995, 917 del 1988 sulle Regole). In realtà, la nomina del giudice relatore è stata quasi sempre eterogenea, non strettamente specialistica, agganciata, indifferentemente, a tutti i settori di provenienza dei giudici costituzionali (ad esempio, da Cas-sandro a Sandulli). Tra i costituzionalisti, come Presidente e relatore, ha affrontato la materia usi civici – proprietà collettive, numerose volte, Baldassarre (5), Ambrosini (4 volte con una posizione in sede costituente sugli usi civici che era, per così dire, quasi liquidatoria), Elia e Paladin (3, come Presidenti e relatori), Zagrebelsky e Crisafulli (2, sempre come relatori), Chiarelli (2), La Pergola e Cassese (1, come Presidenti) Mortati, De Siervo, Silvestri (2 come Presidente) e Giuliano Amato (2 volte ad oggi, come relatore) nonché Marta Cartabia (relatrice su profili attinenti anche ai masi chiusi, sul piano dell'ordinamento civile, nella sentenza n. 74 del 2012). Cassese poi è stato Presidente nella sentenza n. 210/2014.

Sulla recente legge n. 168 del 2017, le sentenze della Corte Costituzionale n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018 hanno visto protagonisti, direttamente e indirettamente, Paolo Grossi (più volte anche redattore nella n. 249 del 2012, n. 135 del 2010 e n. 176 del 2013) e Giorgio Lattanzi (Presidente) nonché Aldo Carosi, redattore in entrambe, così come anche nella n. 278 del 2012 e nella n. 193 del 2017 sui masi chiusi con Grossi Presidente nonché nell'ordinanza della Consulta n. 226 del 2018.

Tra i precedenti interventi sugli usi civici, è interessante citare la sentenza n. 120 del 1979 della Corte Costituzionale, tra i giudici Elia, Paladin, La Pergola, Andrioli, Volterra, Roehrsen, Amadei, tra gli avvocati Guido Cervati, uno dei padri della materia<sup>44</sup>, dove il relatore Leopoldo Elia, dando voce alla Consulta, sottolinea la “complessità e tecnicità della materia degli usi civici” nonché la non precipua formulazione dei commi quinto e sesto dell'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977. Analogamente il giudice relatore Livio Paladin, nell'ordinanza n. 13 del 1985, Presidente Elia, tra i giudici ancora La Pergola, dando sempre voce alla Consulta, rimprovera il Pretore remittente, laddove aveva definito “anacronistica” la disciplina degli usi civici, superata ed in contrasto con la moderna politica economico-sociale della Nazione, che protegge il coltivatore diretto ex artt. 3 e 44 Cost. nonché l'accorpamento delle proprietà. Esprime, soprattutto, un giudizio positivo sulla evoluzione legislativa post-1927, sottolineando l'importanza del d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977, segnando(ne), così, in un certo senso, la compatibilità costituzionale nel percorso normativo attuato nel tempo.

Giorgio Lombardi, costituzionalcomparatista, ha puntato le sue riflessioni sui profili giuridici delle terre civiche, sottolineando il ruolo fondamentale della

---

<sup>44</sup>G. CERVATI, *Scritti sugli usi civici*, a cura di Fabrizio Marinelli e Fabrizio Politi, L'Aquila, 2013.

collettività (C. Cost. n. 395 del 1992), formazione sociale, ente esponenziale del gruppo, il cui potere è innato, come innato è l'uso civico e la stessa collettività, concetto evanescente ma pieno di ricadute originali ed originarie nel quadro pluralista della Costituzione. Il suo legame con il territorio è imprescindibile, anzi è il territorio a individuare la comunità<sup>45</sup>: il dato territoriale offre il punto di partenza per l'istituzionalizzazione dell'uso, che viene, appunto, manifestato nella comunità non ancora come duplicazione di soggetto, ma come elemento istituzionale di una riconoscibilità giuridica. Rilevano, in particolare, nella prospettiva costituzionalistica, per Giorgio Lombardi, gli artt. 2, 42, 44 e 118 Cost. (ante riforma)<sup>46</sup>.

Gian Candido De Martin<sup>47</sup>, in una prospettiva di diritto comparato, ha dato un contributo fondamentale all'analisi e allo studio delle comunità di villaggio e delle proprietà collettive in Italia e in Europa, all'impatto della legge sulla montagna, alle competenze regionali<sup>48</sup>, ai profili sulla legittimazione, alla fruizione ecologica degli usi civici<sup>49</sup>, intesi come "diritti di godimento", ed al fenomeno regoliero, sottolineando, tra i primi, con particolare acume scientifico, la peculiare rilevanza, ai fini di una lettura originale del fenomeno, costituzionalmente orientata, degli artt. 2, 5, 29 (per le comunioni familiari), 42 e 44 Cost.

Maurizio Pedrazza Gorlero, nei suoi studi, offre una dimensione del tema alla luce dei poteri territoriali e della sovranità. Ritiene, tra l'altro, che usi, demani civici e proprietà collettive siano fra i fenomeni più complessi ed interessanti dell'esperienza giuridica. Molteplici sono le situazioni giuridiche soggettive coinvolte e rimanda alla distinzione fra diritti reali di godimento su fondo alieno e forme di esercizio di diritti di proprietà pubblica e collettiva. Molteplici, poi, sono i legami con le teorie sull'ordinamento giuridico, la consuetudine, il pluralismo territoriale, le pre-leggi, la dialettica tra autonomia e sovranità (per una sorta di sovranità comunitaria o collettiva), l'effettività<sup>50</sup>. Alessandro Pizzorus-

---

<sup>45</sup> G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, 35 e ss.

<sup>46</sup> L'articolo del prof. Lombardi, fondamentale per capire gli usi civici in una ottica costituzionalistica, è stato ripubblicato in E. PALICI DI SUNI-S. SICARDI (a cura di), *Giorgio Lombardi – Scritti scelti*, Napoli, 2011, 629 e ss.

<sup>47</sup> Nel Suo *La riscoperta e la attuale rilevanza delle comunità di villaggio*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, cit., 1 e ss.

<sup>48</sup> Nel Suo *Sui limiti ingiustificati alle competenze delle Regioni ordinarie in tema di legittimazioni delle occupazioni di terre di uso civico*, in *Le Regioni*, 1988, 1724 e ss.

<sup>49</sup> Nel Suo *Gli spazi e le condizioni per una specifica fruizione ecologica dei beni soggetti ad usi civici*, in *Le Regioni*, 1990, 1595 e ss.

<sup>50</sup> Il silenzio del sovrano: consuetudine e legge fra autorità e consenso, in *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva*, a cura di P. NERVI, Padova, 2003, 27 e ss.; *Poteri territoriali*



so si è occupato di masi chiusi<sup>51</sup> e del tema specifico “usi civici” in sede di commento<sup>52</sup> della ben nota sentenza della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, n. 858 del 1994 (Presidente Bile, poi giudice costituzionale eletto dalla Corte di Cassazione e Presidente della Consulta dal 2006 al 2008). Pizzorusso affronta, solo apparentemente, un problema di modesta entità, che diventa, invece, di particolare rilevanza nell’ordinamento costituzionale e nello Stato – ordinamento. Infatti, nel confronto tra la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite e quella di inammissibilità della Consulta (n. 133 del 1993), si ripropone, con una certa evidenza, il problema dei poteri della Corte Costituzionale e delle limitazioni che questa incontra nell’esercizio del suo compito di garante del rispetto dei principi costituzionali. I parametri costituzionali di riferimento della questione sono individuati negli artt. 24, 101 e 118 Cost. e la soluzione prospettata dall’autorevole studioso, notoriamente esperto di giurisdizione, è la seguente: nei casi in cui la Corte accerti un vizio la cui eliminazione implichi l’adozione di una sentenza additiva o sostitutiva il cui contenuto non sia univoco (essendo prospettabili più alternative), essa deve adottare la soluzione che comporti l’intervento minimo che risulti sufficiente ad eliminare il vizio di incostituzionalità (e, quindi, nel caso di pluralità di soluzioni, la meno lontana di esse da quella dichiarata incostituzionale, fermo restando il canone delle “rime obbligate”, cioè, l’esclusione di ogni discrezionalità), lasciando ovviamente al legislatore il compito di valutare – lui sì, nella sua discrezionalità – se tale intervento sia il più adeguato o se non sia meglio adottare una soluzione diversa, che del pari elimini il vizio di incostituzionalità, ma che rappresenti una più incisiva riforma della disciplina anteriormente vigente.

Giancarlo Rolla, esaltando le forme del decentramento politico in chiave comparata<sup>53</sup>, ha individuato l’importanza degli usi civici proprio nella tutela costituzionale dei diritti<sup>54</sup>, con precipui richiami ai diritti civici in Svizzera (si pensi anche alle carte di franchigia) e ai diritti collettivi in Brasile. Analizza, diffusamente, la distinzione tra diritti come libertà negative e diritti di prestazione e sottolinea la peculiare rilevanza dei diritti comunitari, tra i c.d. diritti classici della terza generazione. Questi ultimi, considerando la caratterizzazione

---

*e sovranità*, in *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive*, a cura di P. NERVI, Padova, 1999, 25 e ss.

<sup>51</sup> Nel Suo *Illegittimità della legge statale sui fondi rustici in rapporto alla disciplina regionale del «maso chiuso»*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, II, 299 ss.

<sup>52</sup> A. PIZZORUSSO, *Le Sezioni unite e le sentenze costituzionali di inammissibilità*, in *Il Corriere Giuridico*, n. 3/1994, 318 e ss.

<sup>53</sup> G. ROLLA, *Alcune note in tema di forma di Stato regionale*, in *Scritti in onore di S. Volterra*, a cura di C. Murgia, Torino, 2017, 911.

<sup>54</sup> Nel Suo *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, 2003, 195-196.

collettiva e storica della persona, il suo essere parte di un gruppo sociale più ampio e fornito di una spiccata individualità, si propongono la tutela dell'identità culturale della comunità in cui il singolo vive. Essi sono presenti negli ordinamenti costituzionali post-colonialismo o esposti a nuove forme di colonialismo politico e culturale nonché dove vivono gruppi etnici particolari ed originari, cui la Costituzione riconosce, nel rispetto della storia, uno status particolare, divenendo, così, titolari sia dei diritti universali sia dei diritti e delle garanzie loro riservate come appartenenti ad una determinata comunità riconosciuta dalla Costituzione. In tale prospettiva, i diritti a vocazione collettiva generano varie soluzioni giurisprudenziali che determinano prevalenze (C. Cost. n. 917 del 1988) e frantumano le consolidate classificazioni dei diritti fondamentali (civili, politici, sociali ed economici), posto che queste sono state elaborate considerando il singolo piuttosto che la comunità di cui i singoli fanno parte. Con riferimento, poi, alle diverse forme di proprietà ex art. 42 Cost., Rolla ritiene che la garanzia costituzionale della proprietà collettiva, al di là dei risultati negativi del dibattito in Assemblea Costituente sul punto, pur non essendo riconosciuta esplicitamente, non sia incompatibile con la riserva fissata dai Costituenti, essendo riconducibile alla proprietà pubblica, omnicomprendensiva. Infatti, tra i principali tipi di beni di proprietà pubblica individua anche i beni collettivi, su cui insistono diritti collettivi, cioè complessi di facoltà giuridiche, di diverso tipo, appartenenti non ad una persona fisica o giuridica, bensì ad una collettività o comunità di abitanti, come nel caso degli usi civici, domini collettivi, proprietà comunitarie, *res communis omnium*. Infine, Rolla sottolinea come l'esperienza mostri come a singoli territori siano riconosciute competenze in materie facenti parte di specifiche tradizioni culturali e giuridiche. Oltre al caso, più volte richiamato, dei diritti storici e forali<sup>55</sup> attribuiti a diverse Comunità autonome spagnole, meritano una sottolineatura alcune competenze proprio delle Regioni speciali italiane (di qui l'ordinamento italiano sugli usi civici come *tertium comparationis* ovvero come modello di riferimento nella comparazione sugli usi civici e le proprietà collettive): come la competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta in materia di usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà colturali, della provincia di Bolzano in relazione all'ordi-

---

<sup>55</sup> M. COSULICH-G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014, 1 e ss. Valga rilevare che il termine domini collettivi non è presente in Assemblea Costituente ma lo ritroviamo nella Relazione all'Assemblea Costituente, Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, vol. II, Roma, 1946, 540, dove si citano i pareri sui regolamenti per l'esercizio di usi civici nei demani comunali o nei domini collettivi (T.U. 20 settembre 1914, n. 2011). Nell'art. 31 del R.D. n. 2011 del 1934 si usa il termine "dominii collettivi" subordinandolo a quello di usi civici.

namento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini nonché della Regione Sardegna relative all'antico istituto delle compagnie barracellari, associazioni di cittadini costituite su base volontaria e competenti a vigilare su proprietà loro affidate nonché a collaborare con le forze di polizia e le amministrazioni locali. Si può, altresì, richiamare la presenza di istituti tipici della legislazione austriaca ed espressione della tradizione delle comunità locali presenti nei territori di Trieste, della Venezia Giulia e della tridentina.

Tra i più giovani costituzionalisti, Andrea Simoncini ha sviluppato il "rilievo costituzionale" degli usi civici<sup>56</sup>, così come Fabrizio Politi e Andrea Morrone. Antonio D'Atena, poi, in un convegno di Firenze negli anni '90 si era già soffermato *ad vocem* sul "rilievo costituzionale regionale" della materia, proprio alla luce delle competenze regionali *ex art. 117 Cost. (ante riforma)*.

La stessa Adele Anzon<sup>57</sup> (gli usi civici al femminile, con la Vice-Presidente Fernanda Contri, con funzioni di Presidente della Consulta nella fondamentale sentenza n. 70 del 2005, e Lorenza Violini), ha incontrato il tema degli usi civici, indirettamente, in sede di commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 151 del 1986, sul versante ambientale e regionale dei meccanismi di cooperazione.

Simoncini si è chiesto se esista una specifica copertura costituzionale di questo istituto giuridico ovvero in quali termini si ponga il rapporto, sicuramente problematico, tra la Costituzione italiana dei diritti e dei poteri<sup>58</sup> e gli usi civici.

Fungono, così, da parametro costituzionale l'art. 2 Cost., nella logica di un preciso favor per assetti giuridici fondiari collettivi che esprimono forme solidali di gestione dei beni e delle risorse economiche e sociali e l'art. 42 Cost. e ss., con i suoi "numerosi" modelli proprietari. In particolare, ritiene che sia proprio l'art. 2 Cost., letto in esplicitazione con il principio di sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*, a svolgere un ruolo insostituibile nella 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" la materia degli usi civici e delle proprietà collettive.

Fabrizio Politi<sup>59</sup>, sottolinea e scruta i molteplici profili costituzionali connessi

---

<sup>56</sup> Nel Suo *Il rilievo costituzionale degli usi civici*, in *Scritti in memoria di Fulvio Fenuccia*, Soveria Mannelli (CZ), 2010, 641 e ss. ma già *Il rilievo costituzionale degli usi civici: "un altro modo di regolare"*, in *I Georgofili. Quaderni* II, 2005; A. MORRONE, *Diritti collettivi, proprietà collettiva e Costituzione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2018, 165 e ss.

<sup>57</sup> Nel Suo *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1038 e ss.

<sup>58</sup> M. LUCIANI, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri". Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi Crisafulli*, vol. XX, Padova, 1985.

<sup>59</sup> Nel Suo *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2006, 13 e ss.

si alla circolazione dei beni in uso civico. Sottolinea il rapporto tra gli artt. 9, 41, 42, 43, 44 Cost. (C. Cost. n. 49 del 1961) e la peculiarità della sentenza n. 46 del 1995 della Consulta (collegata all'ordinanza n. 117 del 1995, in Corte Baldassare e Cheli). Precisa, tuttavia, che parlare di “costituzionalizzazione della legge del 1927” si rileva, senz'altro, una semplificazione, pur riconoscendo che la Corte Costituzionale ha enucleato una serie di principi costituzionali che devono guidare sia gli operatori del settore sia il legislatore statale e regionale.

Andrea Morrone, pur in una logica pluralista e inter-culturale ed in una visione ellittica, recupera il modello individuale-personalista, anche degli assetti proprietari, la robustezza dei diritti fondamentali della persona e sottolinea come la proprietà collettiva, come emerso negli studi di Giannini, sia uno dei modelli di proprietà costituzionalmente previsti e garantiti. Rilevano, dunque, gli artt. 2, 9, 32 e 41 e ss. della Costituzione ed elabora una teoria eversiva della proprietà collettiva, di cui specifica il carattere singolare. La proprietà collettiva, la cui radice è nella consuetudine, espressione di autonomia, è un tipo particolare, è propriamente una “funzione sociale” (C. Cost. n. 391 del 1989)<sup>60</sup>. Essa ha una sua dimensione costituzionale (C. Cost. n. 430 del 1990), in cui occorre considerare da principio le comunità di persone titolari dei diritti collettivi, formazioni sociali<sup>61</sup> ex art. 2 Cost., espressione della sovranità popolare e del principio democratico ex art. 1 Cost. La stessa Corte Costituzionale, in numerose sentenze, riferisce anche alle forme di proprietà collettiva i principi costituzionali sulla funzione sociale della proprietà (sin da C. Cost. n. 20 del 1967), così come all'art. 42 Cost. (C. Cost. n. 511 del 1991).

In tale direzione, Andrea Morrone, attraverso la definizione della proprietà collettiva come “funzione”, sottolinea l'esigenza di tutelare gli interessi della comunità, che danno forma ai diritti collettivi, nondimeno supera gli angusti spazi del diritto soggettivo e transita nel dovere, quello derivante dalla colleganza, il dovere della unione, della lealtà, in una parola, sottolinea sempre nel suo scritto, la solidarietà che lega e collega le diverse componenti della collettività: un dovere finalizzato alla cura di un patrimonio comune secondo la felice formula del buon governo. La “funzione” ha così una dimensione superindividuale, valoriale, comune, che è necessariamente pubblica, in senso oggettivo, rilevando con ciò dal punto di vista del diritto pubblico e costituzionale.

Augusto Cerri, si occupa degli usi civici dal punto di vista giurisdizionale,

---

<sup>60</sup>N. ASSINI, *Funzione economico-sociale degli usi civici e governo dell'ambiente*, in *Regione Lazio, Terre collettive e usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno di Fiuggi, 25-27 ottobre 1985, Roma, 1985, 296-304.

<sup>61</sup>E. ROOK BASILE, *Proprietà collettiva e formazioni sociali*, in *Studi Senesi*, 1998, 345 e ss.; A. GERMANÒ, *Le comunioni familiari montane come formazioni sociali*, in E. ROMAGNOLI-C. TREBESCHI-A. GERMANÒ-A. TREBESCHI (a cura di), *Comunioni familiari montane – vol. II*, Atti del seminario di studio “Per una proprietà collettiva”, Brescia, 1992, 75-92.

analizzando una questione sollevata in riferimento al principio di eguaglianza e al diritto di azione-difesa<sup>62</sup>. Rileva, in particolare, che l'invocata esigenza di speditezza del processo non può, semplicemente e rudemente, sovrapporsi ai diritti di agire e difendersi, al punto da rendere quasi impossibile la notifica in termini dell'appello a tutte le parti del giudizio di primo grado; quasi che lo spirito di una normazione "punitiva" nei confronti di una realtà sociale e giuridica, peraltro, estremamente resistente (come quella del godimento collettivo delle terre), di una normazione di "liquidazione", appunto, dei c.d. "usi civici", possa tradursi in una sorta di larvato diniego di giustizia, possa "liquidare" in qualche modo anche il diritto di agire per diritti pur riconosciuti dalla legge. Auspica, pertanto, una ri-meditazione della questione in base ai valori complessivi del sistema, per lo più al fine di ricostruire il diritto di agire alla stregua della giurisprudenza costituzionale, entro cui ricomprendere anche le controversie sui c.d. usi civici. Sembra emergere, così, nella posizione di Cerri un richiamo alla nota formula dei diritti civici (C. Cost. n. 103 del 1996 e C. Cost. n. 425 del 1992, dove si usa questa espressione emblematica con riferimento agli usi civici), entro cui ricomprendere, in primis, il diritto di difesa (C. Cost. n. 237 del 1992).

Andrea Pisaneschi, ancora sul versante giurisdizionale *ex art.* 104 Cost.,<sup>63</sup> ma in sede di conflitto tra poteri, si sofferma sull'ambiguità di alcuni percorsi logici ed argomentativi della Corte Costituzionale nel caso di conflitti tra "poteri di scarso peso". Richiama, all'uopo, anche la ben nota querelle tra la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale sui poteri commissariali ed insiste sul dato oggettivo della questione, inteso come "livello costituzionale del conflitto", dovendosi indagare principalmente sull'esistenza di una sfera costituzionalmente garantita o meno in difesa della quale l'organo ha agito: si trattava, cioè, di determinare se la supposta violazione concerneva una sfera di competenza costituzionalmente protetta, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Lorenza Violini<sup>64</sup>, invece, affronta, con riferimento all'art. 3 Cost., una questione che coinvolge la legge provinciale trentina e il riconoscimento o meno ai non residenti (del diritto) del c.d. fungatico. Si tratta di un caso affascinante ed attuale, con numerosi risvolti di diritto comparato, anche nel quadro ambientale, sottolineati dall'autorevole costituzionalista, che non solo rileva ai fini della pe-

---

<sup>62</sup> Nel Suo *Spunti in tema di eguaglianza e di "giusto processo" a proposito di una (non condivisa) sentenza della Corte Costituzionale sul regime delle notifiche in ipotesi di liti-consorzio nelle fasi di gravame nelle controversie relative agli usi civici*, cit., 725 e ss.

<sup>63</sup> Nel Suo *Inammissibile il conflitto tra commissario liquidatore degli usi civici e Ministero dell'agricoltura*, cit., 3309 e ss.

<sup>64</sup> Nel Suo *Controllo di razionalità minimale e "classificazioni sospette" nel giudizio di eguaglianza*, in *Le Regioni*, 4/1991, 1211 e ss.

culiare tipologia degli usi civici riscontrabili nel nostro ordinamento, come antichi diritti e consuetudini, ma anche in ordine al loro inevitabile riconoscimento proprio come diritti fondamentali, addirittura riferibili, in primis, ai naturali del luogo di residenza. La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza n. 331 del 1990 (Presidente Saja), ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, e non lesiva dell'art. 3 Cost. la disposizione normativa della legge provinciale trentina, laddove consente la raccolta dei funghi ai residenti anche nei giorni in cui la stessa è vietata ai non residenti. Tale trattamento non risulta discriminatorio, afferma la Consulta, perché trova fondamento in consuetudini locali e in diritti di uso civico, riconosciuti ab immemorabili ai residenti. L'unico neo della sentenza, tuttavia, risiede, forse, nel non aver specificato meglio la differenza tra naturali e residenti (*rectius*: tra diritto/diritti dei naturali e diritto/diritti dei residenti), ovvero quando vi sono entrambi i requisiti (i naturali residenti), riconoscendo l'uso civico, appunto, come espressione dei diritti dei naturali, inevitabilmente residenti (non da poco tempo ovvero discendenti) su di un determinato territorio. La stessa residenza, infatti, come oggi intesa (nella Costituzione, tra l'altro, vi è la libertà di domicilio), potrebbe non essere effettiva e non comportare automaticamente, perché fittizia, l'esercizio del diritto di uso civico, che comporta un legame storico, per lungo tempo, se non proprio ancestrale, di focolare, di discendenza familiare, con il territorio di appartenenza.

Massimo Luciani<sup>65</sup>, infine, intercetta gli usi civici in sede di commento dell'ordinanza della Corte Costituzionale n. 425 del 1992, che ha dichiarato manifestamente inammissibile una questione incidentale sollevata dal Commissario aggiunto agli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana. Il giudice a quo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui consente ai Commissari agli usi civici di promuovere anche di ufficio i giudizi di propria competenza, in riferimento ai parametri *ex* artt. 3, 24, 101 e 118 Cost. Vale precisare che identica questione era stata prospettata dalla Corte di Cassazione con ordinanza del 20 settembre 1991 ma era stata dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, con la sentenza n. 395 del 1992. La nota di commento di Massimo Luciani, impegnato anche come avvocato per la Sardegna nella storica sentenza della Corte Costituzionale n. 210 del 2014, verte su una questione squisitamente processuale (*rectius*: di diritto processuale costituzionale) ovvero sulla non manifesta infondatezza come caratteristica oggettiva della questione di costituzionalità. Tuttavia, è interessante notare come, al di là della posizione dell'autore sull'uso di-

---

<sup>65</sup> Nel Suo *La non manifesta infondatezza come caratteristica oggettiva della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1992, 3975 e ss.

storto dell'incidente di costituzionalità, che rende curiosa l'ordinanza di rimessione, il profilo giurisdizionale degli usi civici venga salvaguardato nella decisione in esame, al di là del ruolo e delle motivazioni (tra cui quella sull'oggettiva eccezionalità della normativa sospettata) della Suprema Corte. Michele Carducci, dal canto suo, ha esaminato la complessa problematica dell'altro modo di possedere nei beni comuni<sup>66</sup>. Di recente, tra i giovani costituzionalisti, Andrea Longo e Gian Paolo Dolso si soffermano sulle problematiche discriminatorie nella sentenza della Corte Costituzionale n. 193 del 2017 (Presidente Paolo Grossi, redattore Aldo Carosi) dei masi chiusi<sup>67</sup>, Mario Esposito sui fondamenti costituzionali del demanio e Matteo Cosulich esprime un giudizio positivo sulle novità della legge n. 168 del 2017 nel quadro proprio della tutela costituzionale degli assetti fondiari collettivi<sup>68</sup>.

Tra i padri del Diritto Costituzionale moderno, che si sono soffermati sugli usi civici, è indicativo sottolineare la posizione di Santi Romano, Costantino Mortati e Vezio Crisafulli. Infatti, nella prima manualistica, quella classica, di Diritto Costituzionale, non molto emerge, propriamente, sul tema degli usi civici, anche se vi sono inevitabili ed interessanti riferimenti ai “diritti civici come diritti pubblici soggettivi”, al demanio, alla questione feudale, alla consuetudine ed al territorio. D'altronde, il primo costituzionalismo era intriso di elementi storico-politici, di forti legami con l'economia, la morale, la storia, la geografia, la realtà sociale, la cultura. Si pensi ad Alpruni che a Pavia prima insegnò nel 1797 Diritto Costituzionale e poi nel 1798 giurisprudenza naturale e diritto della natura e delle genti nel 1800. Significativa la ricostruzione di Luigi Palma nel Corso di Diritto Costituzionale (Firenze, III, 1885, 28 e ss.), dove trattando dell'eguaglianza civile, citando Winspeare (Storia degli abusi feudali, Napoli, 1811) e Tocqueville, affronta il tema delle prestazioni feudali, la legge del Re Giuseppe del 2 agosto 1806 sull'abolizione dei diritti feudali, il Braccio demaniale, come terzo Stato, nel Parlamento di Sicilia. Precisa che le giurisdizioni e le prestazioni feudali in Sardegna vennero abolite da Re Carlo Alberto nel 1837 e 1838. L'analisi, molto articolata, degli usi civici come “diritti privati di collettività” di Santi Romano nei Principi di Diritto Amministrativo italiano rimane, comunque, insuperabile.

---

<sup>66</sup> Nel Suo *È (im)possibile la Repubblica dei beni comuni? Da Kouroukanfouga alle autogestioni locali e ritorno*, in *H-ermes. Journal of Communication*, 11/2018, 41 e ss.

<sup>67</sup> Nei loro scritti *Maso chiuso. Tempo, pluralismo ed eguaglianza, nella decisione n. 193 del 2017 della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 22/2017 e *Pluralismo sociale e principi supremi in una sentenza sui masi chiusi*, in *forumcostituzionale.it* (13 febbraio 2018).

<sup>68</sup> Nel Suo *La legge 20 novembre 2017, n. 168 “Norme in materia di domini collettivi” Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 4/2017, 691 e ss.

Attilio Brunialti, poi, nella sua monumentale opera (la Biblioteca di scienze politiche e amministrative)<sup>69</sup>, anche comparatistica, affronta la tematica dei diritti e delle libertà civiche, citando Santi Romano, Romagnoli<sup>70</sup>, Vacchelli, Stengel, Meucci. Seguendo Santi Romano (che considera i diritti civici distinti dalla libertà dei cittadini e come prestazioni alle quali lo Stato è tenuto in favore dei cittadini), distingue il diritto alla tutela giuridica, il diritto alle prestazioni della pubblica amministrazione, alla tutela degli interessi individuali, all'uso delle cose e delle istituzioni pubbliche, affronta le tematiche del vantaggio collettivo ed individuale. Ritieni più controversi quei diritti civili che attengono all'uso dei beni pubblici non suscettibili di possesso giuridico individuale: trattasi di beni i quali appartengono assolutamente a tutti i cittadini e sui quali i cittadini esercitano, *privatim*, atti di godimento conformi alla destinazione di essi. La pubblica amministrazione, poi, ha sempre facoltà di regolare la destinazione pubblica dei beni demaniali, nel modo che crede più conveniente ma, prosegue Brunialti, quando interviene, senza addurre ragione, viola i diritti dei cittadini, ovvero "il diritto di servirsi dei beni di uso comune". Pietro Chimienti<sup>71</sup>, analizza i diritti civici con i diritti di libertà, i diritti politici e i diritti pubblici patrimoniali. I diritti civici sono quelli che spettano all'individuo per la sua qualità giuridica e politica di membro appartenente ad un determinato Stato. Cita, all'uopo, il diritto di cittadinanza e, sia pure con velate critiche, lo *status civitatis* di Jellinek, l'azione popolare, la petizione, l'accesso alle cariche pubbliche, il godimento dei servizi pubblici e la stessa eguaglianza, vista, però, come premessa di fatto.

Carlo Lavagna<sup>72</sup>, si sofferma sui "diritti civici dei privati" e sui diritti pubblici di prestazione, così come sui diritti pubblici reali. Nel Suo La Costituzione italiana, commentata con le decisioni della Corte Costituzionale (Torino, 1970)<sup>73</sup>, cita la voce "usi civici" nell'indice analitico e rimanda a quella "Commissario liquidatore usi civici", in relazione alla configurabilità dello stesso come giudice a quo, ai sensi della legge n. 87 del 1953. Infatti, afferma che tale carattere giurisdizionale è stato riconosciuto al Commissario liquidatore degli usi civici<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Nel Suo *Il Diritto amministrativo italiano e comparato*, 1912, 207 e ss.

<sup>70</sup> Sulla proprietà collettiva in Romagnosi v. G. ASTUTI, *Il regime giuridico delle acque nel pensiero di G.D. Romagnosi, Studi Parmensi*, 1961, 323-339.

<sup>71</sup> Nel Suo *Manuale di Diritto Costituzionale*, Roma, 1918, 165 e ss.

<sup>72</sup> Nel Suo *Diritto Costituzionale*, Milano, 1957, I, 289 e ss.

<sup>73</sup> A cura e con la collaborazione di Antonio Stefano Agrò, Franco Gaetano Scoca e Paolo Vitucci, specificamente a pp. 983-984

<sup>74</sup> Su cui anche G. VOLPE, *Sui presupposti del conflitto di attribuzione (a proposito della nomina dei Commissari per la liquidazione degli usi civici)*, in *Le Regioni*, 1980, 124 e ss., con una interessante disamina, anche attuale, incrociata con il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni. La sentenza statuisce che, nel caso di specie, "in realtà la Regione



nella sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 1961. Vincenzo Sinagra<sup>75</sup>, poi, si concentra sui diritti civici nei diritti pubblici soggettivi e Ferruccio Pergolesi insiste sui rapporti collettivi in generale e sulla collaborazione civica, con un riferimento interessante al c.d. incolato<sup>76</sup>.

Carlo Cereti,<sup>77</sup> richiamando il costituzionalismo francese di Duguit (ma anche Esmein)<sup>78</sup>, parla di diritti civici o di prestazione, ovvero qualifica i diritti civici come diritti di prestazione, categoria molto nota nella dottrina tedesca per il ruolo dello Stato. I diritti civici, collegati anche ai diritti sociali, sono, in par-

---

Campania non poteva sottrarre allo Stato quanto lo Stato stesso le aveva già trasferito. In altri termini, la Regione non ha fatto altro che dare diretta ed immediata attuazione a norme statali che, esse sì, operavano una separazione nel blocco di “funzioni amministrative e giudiziarie” che la legge n. 1766 del 1927 aveva attribuito ai commissari. Allo scopo di operare la scissione di cui si è detto, nel rispetto dell’art. 97, comma 1, della Costituzione, trasferendo in atto alle regioni funzioni e ufficio amministrativo del Commissariato, è del tutto superflua una legge regionale dal momento che a ciò hanno provveduto i commi quinto e sesto dell’art. 66 e la tabella A) del d.P.R. n. 616 del 1977: nonché, per la messa a disposizione del personale degli uffici trasferiti alla regione, l’art. 112 del citato decreto. Mentre l’art. 123, comma 1, dello stesso testo stabilisce che il personale posto a disposizione delle regioni troverà sistemazione definitiva nei ruoli regionali sulla base di leggi della regione, il comma 4 di questo articolo prescrive che il personale posto a disposizione della regione “è utilizzato in via provvisoria secondo le determinazioni di questa presso gli uffici regionali” (essendo ovvio che le determinazioni consistono in provvedimenti di natura amministrativa), disposizione cui corrisponde, del resto, l’art. 20 della legge Regione Campania 14 maggio 1975, n. 29. Che poi esistesse la “disponibilità” da parte della Regione del personale dell’ufficio amministrativo del Commissariato trasferito *ex lege* è comprovato dal decreto del Ministro per l’Agricoltura e Foreste in data 30 dicembre 1977, con il quale veniva posto a disposizione della Regione Campania il personale addetto alle funzioni dell’ufficio amministrativo. È quindi evidente che il trasferimento dell’ufficio amministrativo e la messa a disposizione del personale implicavano anche il potere della Regione di nominare un dirigente dell’ufficio stesso. Né è dato rinvenire fonti normative, che impongano, sia pure in via transitoria, una unione reale nella titolarità dell’ufficio di commissario (funzioni giurisdizionali ed amministrative residue), rimasto allo Stato, ed in quella dell’ufficio amministrativo passato con le relative funzioni alla Regione. Una fattispecie di codipendenza funzionale necessaria in questo campo avrebbe dovuto essere prevista, seppure per un periodo transitorio, nel d.P.R. n. 616 del 1977 o in altro atto legislativo dello Stato, mentre è ininfluente che essa sia affermata nella circolare 27 giugno 1978, n. 18042 del Ministero per l’Agricoltura e le Foreste, circolare richiamata dall’Avvocatura dello Stato. Né, infine, è necessario insistere sulla inesistenza di un obbligo (od anche di un onere) a carico delle regioni, di apprestare, per l’esercizio di competenze statali residue, strumenti organizzativi in sostituzione di quelli ad esse trasferiti dallo Stato”.

<sup>75</sup> Nel Suo *Principi del nuovo Diritto Costituzionale*, Roma, 1936, 238 e ss.

<sup>76</sup> Nel Suo *Diritto Costituzionale*, Padova, 1960, 607 e ss.

<sup>77</sup> Nel Suo *Diritto Costituzionale italiano*, Torino, 1953, 224 e ss.

<sup>78</sup> L. DUGUIT, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, trad. it., Firenze, 1950.

ticolare, particolari diritti pubblici soggettivi: tra essi cita, in primis, il diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*, e i diritti riconosciuti a privati verso le pubbliche amministrazioni o gli enti pubblici per il godimento sia di pubblici servizi sia di cose pubbliche.

Paolo Biscaretti Di Ruffia<sup>79</sup>, nella classificazione dei diritti e dei doveri pubblici dei cittadini, nella moderna evoluzione costituzionale, colloca proprio “i diritti civici e sociali”, come diritti pubblici di prestazione<sup>80</sup>, che sono goduti dai cittadini, anche come componenti di specifiche formazioni sociali, nei confronti dello Stato; specifica, in particolare, che molte delle enunciazioni costituzionali che concernono siffatti diritti presentano un carattere puramente programmatico, che richiede per concretizzarli nella realtà giuridica (rendendoli azionabili), un ulteriore dettagliato intervento legislativo (spesso non avutosi), che con riguardo alla legge del 1927 è, addirittura, avvenuto precedendo il dato costituzionale formale. Enrico Spagna Musso specifica che i diritti civici ineriscono ad uno *status civitatis* (come noto, negli usi civici rilevano proprio i naturali residenti) e sono diritti soggettivi pubblici i cui titolari, oltre a godere di una specifica sfera di libertà, hanno anche la pretesa di richiedere allo Stato e agli altri enti pubblici delle prestazioni a carattere positivo necessarie per esercitare il contenuto dei diritti civici, tra i quali indica il diritto allo studio, il diritto di difesa, il diritto dei non abbienti, se capaci e meritevoli, a raggiungere i gradi più alti degli studi. Precisa, poi, che la Costituzione, conformemente alle tendenze costituzionali contemporanee tipiche degli Stati di democrazia pluralista, prevede, in realtà, tutta una serie di diritti civici che, in base ad un criterio di classificazione dei diritti soggettivi pubblici secondo il parametro dell’oggetto, sono invece definibili come diritti sociali o diritti culturali. Peraltro, non tutti i diritti sociali e culturali sono diritti civici, essendo in taluni casi dei diritti di libertà<sup>81</sup>.

La classificazione dei “diritti civici”, pur ambigua<sup>82</sup>, nel sistema dei vecchi diritti pubblici soggettivi, meno evidente, se non del tutto scomparsa<sup>83</sup> al tempo della Costituzione del 1948 (dove emergono il dovere civico e le libertà collettive), rende plausibile sostenere che il fondamento storico-costituzionale degli usi

<sup>79</sup> Nel Suo *Diritto Costituzionale*, 1986, 836 e ss.

<sup>80</sup> Nella manualistica il riferimento ai diritti di prestazione è in A. VIGNUDELLI, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2008, 440 e ss. e sul piano monografico v. G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, cit., 8 e ss., in particolare 12.

<sup>81</sup> Nel Suo *Diritto Costituzionale*, Padova, 1992, 169 e 327 e ss.

<sup>82</sup> Non li ritiene configurabili come “diritti soggettivi” A.M. SANDULLI, *Note sulla natura dei diritti civici*, in *Foro it.*, 1952, 1342 e ss.

<sup>83</sup> R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2018, 490 e ss.; A. BARBERA-C. FUSARO, *Corso di Diritto pubblico*, 2018, 125 e ss.

civici, propriamente detti, sia stato riconducibile, in larga parte, all'esistenza e al riconoscimento iniziale dei c.d. diritti civici, divenuti, oggi, diritti fondamentali e, quindi, diritti sociali (diritti civici = diritti sociali = diritti fondamentali). I nuovi diritti civici, infatti, sono (ma non solo) i diritti sociali, tipici del Welfare State o Stato del benessere contemporaneo. Ancora meglio, si può dire che i diritti sociali, come diritti fondamentali, sono il nuovo volto, democratico e contemporaneo, non solo dei diritti pubblici, ma anche degli stessi diritti collettivi (per alcuni versi ritenuti ambigui e rischiosi). Dai diritti pubblici soggettivi ai diritti fondamentali il passo è breve ed il collegamento esiste anche per gli usi civici.

Volendo sottolineare un legame storico-definitorio, si può dire che i diritti civici riguardano gli usi civici, i diritti collettivi la proprietà collettiva, i diritti fondamentali entrambi. I diritti collettivi, se accettati come tali nello Stato contemporaneo, possono essere intesi non tanto come diritti dei gruppi, delle comunità, delle collettività, delle formazioni sociali, ma proprio come diritti esercitati dagli individui in qualità di membri di una collettività (gruppo-comunità-formazione sociale) nella prospettiva pluralista e bilanciata dell'art. 2 Cost., per alcuni aspetti kelseniana (il diritto collettivo degli individui)<sup>84</sup>, anche perché la comunità risponde, inevitabilmente, ad una logica di maggioranze e minoranze, di fatto e di diritto, in cui il peso dell'individuo viene anche ridotto. Nello spirito liberale, come è noto, i diritti individuali devono sempre precedere quelli collettivi, per cui nell'epoca contemporanea il *discrimen* tra diritti individuali e diritti collettivi è meno intenso.

È indubbio, infatti, che nelle Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra la categoria dei diritti pubblici soggettivi tende a dissolversi<sup>85</sup>, in seguito all'inesorabile declino della teoria relativa, nei diritti fondamentali e nei diritti sociali<sup>86</sup>. Non a caso, con l'espressione diritti sociali si intende proprio il diritto dei cittadini a ricevere determinate prestazioni dagli apparati pubblici nello Stato di giustizia sociale (lavoro, salute, assistenza, istruzione, famiglia), secondo alcuni di carattere programmatico, secondo altri precettivo. Il profilo individuale di tali diritti, infatti, rende immediatamente tutelabili gli stessi e depotenzia l'argomentazione relativa alla necessaria *interpositio legislatoris*<sup>87</sup>. Seguendo Haerberle, i diritti sociali rivestono un duplice ruolo, sia di strumento di attuazione

---

<sup>84</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano, 1994, 104.

<sup>85</sup> T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1992, 640-641; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Milano, 1993, 177 e ss.

<sup>86</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur.*, Vol. XI, Roma, 1989, 9 e ss. nonché *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 31.

<sup>87</sup> Così F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2010, 406 e ss.

che di possibile ulteriore perfezionamento dal basso del principio democratico, alla luce del valore della dignità umana. In questa direzione, i diritti sociali sono i vecchi diritti civici, così come i diritti fondamentali sono i vecchi diritti pubblici soggettivi. Gli usi civici sono, in definitiva, gli uni e gli altri, nel passato e nel futuro del diritto oggettivo e dei diritti soggettivi (C. Cost. n. 87 del 1963 e C. Cost. n. 296 del 1998, proprio sulla giurisdizione commissariale che riguarda diritti soggettivi in materia di usi civici). Volendo, poi, recuperare la triade diritti individuali, diritti pubblici e diritti collettivi, i diritti pubblici sono di tutti, quelli collettivi sono di una parte (gruppo, formazione sociale, etc.), quelli individuali della persona umana in quanto tale, anche nelle formazioni sociali.

Riferimento dirimente e importante, sia pure datato, è stato, dunque, Jellinek, secondo cui nella categoria dei diritti pubblici soggettivi<sup>88</sup>, i quali riguarderebbero unicamente i rapporti fra Stato e cittadini, non esistono unicamente diritti soggettivi che hanno come contenuto essenziale un interesse individuale, ma anche una serie di diritti pubblici soggettivi che hanno come titolari persone in quanto componenti di un insieme sociale, portatori di interessi collettivi: è proprio questa forma di diritti pubblici soggettivi che è vincolata alla garanzia costituzionale<sup>89</sup>. D'altronde, Jellinek considerava il territorio, a un tempo, base territoriale, spazio esclusivo che fonda il potere politico, e sfera di dominazione, modalità topografica del diritto<sup>90</sup>. Nella stessa dottrina italiana<sup>91</sup>, è stato sottolineato che, nella introduzione al lavoro di Jellinek, si evidenzia come nei *Bills of Rights* americani si affermi “una precisa linea di demarcazione fra Stato e individuo” e l'individuo, quale soggetto giuridico, possiede diritti inalienabili ed intangibili. Così come nelle Carte inglesi, ad esempio, i diritti sono oggettivi e non soggettivi, perché fondati sulla legge, frutto di un patto tra il principe ed il popolo, il cui contenuto è fissato dalla legge, nell'esperienza americana i diritti sono contenuti in “regole poste al di sopra del legislatore ordinario” e derivano dall'assunto per cui “gli uomini sono nati liberi e uguali”: Jellinek, del resto,

---

<sup>88</sup> E. CASSETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, XII, 791 e ss. e bibliografia ivi citata.

<sup>89</sup> G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905, trad. it. *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Milano, 1912, con prefazione di V.E. Orlando.

<sup>90</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, 8 e ss.

<sup>91</sup> P. BILANCIA, *Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*, in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005, 141 e ss., dove cita G. JELLINEK, *La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, a cura di G. BONGIOVANNI, Bari, Laterza, 2002, XXI e 34 e sulla divaricazione dei diritti, fra giusnaturalismo e positivismo: G. LOMBARDI, *Fondamento dei diritti e forme sopranazionali di tutela*, in *Ripensare lo Stato*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 2003, 355 e ss.

evidenza che l'idea oggettiva dei diritti è propria della dottrina tedesca (Gerber e Laband)<sup>92</sup>.

Tra i costituzionalisti italiani, relatore in due sentenze della Corte Costituzionale (nn. 192 del 1970 e 226 del 1976) che richiamano la materia in esame, Vezio Crisafulli<sup>93</sup> affronta il tema degli usi civici in sede di commento della sentenza n. 43 del 1959 della Corte Costituzionale. Oggetto del giudizio della Corte è il d.P.R. 19 aprile 1958 n. 536, che modifica la circoscrizione territoriale del Commissariato regionale degli usi civici, e nella specie non è considerato un atto avente forza di legge, ma un atto amministrativo, sindacabile dal giudice competente: pertanto, è inammissibile una questione di legittimità costituzionale che lo concerna. Il tema degli usi civici, quindi, si lega, nella valutazioni di Crisafulli, con l'analisi dei criteri di identificazione degli atti aventi forza e valore di legge *ex art.* 134 Cost., le leggi in senso formale e materiale, la forza attiva e passiva, la primarietà dell'atto, gli atti non formalmente legislativi, la forza delegante, insomma concetti chiave del Diritto Costituzionale, ancora oggi non superati. Il dato specifico interessante, poi, è il *venir meno*, nei rapporti tra fonti corrispondenti a periodi storici diversi, della tesi per cui il decreto presidenziale in questione sarebbe stato emanato in base ad una sorta di delega, disposta in modo specifico, dall'art. 25 del r.d. n. 751 del 1924, riprodotto nell'art. 27 della legge di conversione n. 1766 del 1927 nonché in base alla delega generale di cui all'art. 1, n. 3, della legge n. 100 del 1926: entrambe le deleghe venute meno ed inoperanti in seguito all'entrata in vigore della Costituzione. Secondo la Corte Costituzionale l'esame della forma del decreto presidenziale è sufficiente per escludere che si tratti di un atto avente forza di legge. Ritenuto, tra l'altro, inconferente il richiamo all'art. 27 della legge madre, il suddetto decreto non si richiama agli artt. 76 e 77 Cost. ed è stato adottato senza la deliberazione del Consiglio dei Ministri, necessaria per l'emanazione dei decreti delegati. In tale direzione, esso è un atto amministrativo, sottoposto al sindacato del giudice amministrativo.

Già nel 1959 si intravede, così, l'importanza e la rilevanza della tematica degli usi civici nei gangli fondamentali del Diritto Costituzionale.

Costantino Mortati, relatore della sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1972, nelle Sue Istituzioni di Diritto Pubblico, affronta sia le problematiche connesse ai c.d. diritti civici sia quelle sugli usi civici, propriamente detti.

Egli ha una visione completa e complessiva degli usi civici, pur con le dov-

---

<sup>92</sup> In tema anche A. CHIMENTI, *L'influenza di Jellinek e Laband sul positivismo juridique di Raymond Carré de Malberg*, in *Quad. cost.*, 1/2004, 175 e ss.

<sup>93</sup> Nel Suo *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti "con forza di legge"*, in *Giur. cost.*, 1959, 714 e ss.

te sfumature, sia come costituente sia come giudice costituzionale sia come costituzionalista.

I diritti civici sono le pretese dei singoli verso lo Stato o enti pubblici a prestazioni in loro favore e si distinguono da quelli di libertà perché tendono ad ottenere dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi passivi di fare. Distinzioni, prosegue Mortati, sono da effettuare secondo che siano o no strumentali rispetto ai diritti di libertà, necessari, cioè, a garantire il pacifico esercizio o ad assicurarne la tutela in caso di turbamento, sicché la loro trattazione va collegata a quella dei corrispondenti diritti sostanziali. Quelli, invece, rivolti alla soddisfazione di svariati bisogni della persona, per i quali può sorgere l'interesse a richiedere l'intervento del potere pubblico sono, a loro volta, da distinguere secondo che non trovino garanzia costituzionale o, invece, ricevano apposito riconoscimento da parte della Costituzione. Mortati, poi, qualifica gli usi civici, espressamente, come diritti. Sottolinea che un posto a parte, tra i beni demaniali, nel quadro delle libertà economiche "hanno i diritti di uso civico, che consistono in pretese derivanti da concessioni risalenti al medioevo, a favore di determinati gruppi di popolazione, a forme varie di godimento di terreni di proprietà di comuni, o anche di privati (ma questi ultimi in via di affrancazione, in virtù della legge 16 giugno 1927, n. 1766)"<sup>94</sup>. In tale direzione, sembra forte il legame tra diritti civici e usi civici ovvero i primi sono stati tra i fondamenti degli altri ovvero dei secondi.

Santi Romano (uno dei padri del costituzionalismo moderno, teorico della pluralità degli ordinamenti giuridici, definitivamente consacrata nel costituzionalismo contemporaneo), ritiene gli usi civici istituti che conservano nel nostro diritto una notevolissima importanza, "nome comprensivo" che riceve un nome speciale che varia nei singoli paesi: li colloca, con un dato emblematico per questo studio, all'interno dei "diritti privati di collettività"<sup>95</sup>. Si tratta di residui di istituzioni antichissime, regolati da principi spesso consuetudinari, con uno svolgimento storico molto complesso ed oscuro. Li definisce, propriamente, come "diritti a favore di collettività più o meno estese su beni appartenenti al patrimonio delle collettività medesime o di terzi" ed hanno un contenuto essenzialmente economico, consistente nella partecipazione ai frutti e agli usi. Distingue tra usi che si esercitano sopra beni appartenenti a persone, fisiche o giuridiche, diverse dalla collettività di utenti e usi che si riferiscono a beni appartenenti a tali collettività. I primi sono individuali, indipendentemente dalla loro appartenenza ad una associazione di diritto pubblico, come modo di designazione dei titolari dei diritti medesimi. La collettività, quando costituisce una persona giuri-

---

<sup>94</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1976, II, 1109 e 1133 e ss.

<sup>95</sup> Nel Suo *Principi di Diritto Amministrativo italiano*, Milano, 1906, seconda edizione, 555-563 (già citato direttamente nel corpo del testo per la sua importanza).