

**PROF. GIUSEPPE DI GENIO \***

**DAGLI USI CIVICI AI DIRITTI COLLETTIVI: DISCIPLINA NAZIONALE E  
COMPETENZE REGIONALI ALLA LUCE DELLA LEGGE 20 NOVEMBRE 2017  
N. 168**

1. Obiettivo della ricerca: una normativa, inevitabilmente, *multilevel* per gli usi civici, le proprietà collettive e i domini collettivi. Il punto di ri-partenza regionale dal D.P.R. n. 616 del 1977 alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 113/2018 e 178/2018 pag. 1
2. La disciplina nazionale di riferimento: la l. n. 1766 del 1927; il R. D. n. 332 del 1928; la l. n. 97 del 1994; la l. n. 168 del 2017 pag. 16
3. Riforme, statuti regionali e leggi regionali, attuali e future pag. 61
4. La nuova centralità delle Amministrazioni Separate-Domini(o) collettivo pag. 70
5. Conclusioni e riflessioni incrociate con le novità della l. n. 168 del 2017: il caso della Regione Campania pag. 80

\* Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Salerno

*in ricordo di Giacomo Nicolucci*

*valente studioso abruzzese della nostra materia*

1. La presente ricerca è stata svolta, inizialmente, presso la struttura dipartimentale di afferenza e la sede dell'Appennino Meridionale, poi, prevalentemente, da remoto nonché avvalendosi dei portali specialistici, degli Archivi di Stato, delle biblioteche on line ed anche del sito della Corte di Cassazione.

L'obiettivo della ricerca è stato quello di verificare l'impatto e la compatibilità della nuova normativa sui domini collettivi di cui alla l. n. 168 del 2017 (ad oggi ancora senza il fondamentale regolamento di attuazione ex art. 17 della l. n. 400 del 1988), con le realtà regionali in uso civico, in vista della possibile, se plausibile, adozione di brevi leggi ad hoc di attuazione (importante ma limitata) della stessa, con particolare riferimento anche all'esperienza della Regione Campania, dove insistono circa 217.565 ettari in uso civico (16%), in 391 Comuni su 550 (il dato statistico è in costante evoluzione).

Le fonti di disciplina degli usi civici, delle proprietà collettive e ora dei domini collettivi sono molteplici e rispondono ad una logica non prettamente (o solo apparentemente) gerarchica, bensì multilevel, ovvero di articolazione pluralista delle competenze. Esse sono suddivise, nello spirito repubblicano del nuovo art. 114 Cost., tra Stato, Regioni, in alcuni casi Province, e soprattutto Comuni (in alcuni casi limite, la gestione è rimessa a Province e Comunità montane, non a caso in Campania la Comunità montana Gelbison e Cervati gestisce, con il nuovo PAF, in itinere, il demanio civico intra-comunale Vallo della Lucania-Novi Velia-Cannalonga) nonché anche attraverso il ruolo fondamentale delle Frazioni (in Campania, si segnala la Frazione Acquavella di Casalvelino in amministrazione separata e il Bosco S. Benedetto delle frazioni di Montecorvino Pugliano nonché una colonia denominata Bosco di Decorata di Colle Sannita in provincia di Benevento), con amministrazione separata, forma di gestione valorizzata dalla l. n. 168 del 2017. Interessante è sottolineare come i poteri frazionali (CDS n.

111/1959) siano poteri normativi di larga autonomia (addirittura pre-autonomie), connessi ai diritti originari di uso civico. L'elemento della territorialità risulta, quindi, aspetto determinante, al pari di altri, come la figura giuridica della collettività, nella configurazione dell'uso civico, della proprietà collettiva e ora del dominio collettivo. In tale direzione, nella l. n. 168 del 2017 è il termine collettivo che giustifica il termine dominio e risulta prevalente nella qualificazione della fattispecie.

Si tratta di una materia<sup>1</sup> (forse addirittura non-materia), di per sé di carattere inizialmente trasversale (C. Cost. n. 452 del 2007), come molte delle attuali materie divisorie nel sistema delle rispettive competenze (lo stesso ordinamento civile che farebbe decadere le competenze regionali), su cui insiste, nella sua evoluzione, la giurisprudenza costituzionale, non solo nei classici rapporti tra Stato e Regioni (C. Cost. n. 221 del 1992), ma anche in quelli, più stringenti, tra Stato ed enti territoriali, complessivamente intesi, alla luce del percorso delineato a far data dal fondamentale d.p.r. n. 616 del 1977, oramai scheletro d'elefante scarnificato, per alcune parti stranamente ancora in vigore sugli usi civici (C. Cost. n. 39 del 2007), la c.d. riforma Bassanini a Costituzione invariata, a far data dalla l. n. 59 del 1997 (con il d.lgs. n. 112 del 1998 e la legge n. 265 del 1999) e la l. cost. n. 3 del 2001 di modifica del titolo V Cost. Analogo rilievo assume la normativa riconducibile alla l. n. 142 del 1990, alla l. n. 241 del 1990 e s.m.i. ed al TUEL n. 267 del 2000, anche se, ad esempio, il procedimento amministrativo di legittimazione non sembra avere termini conclusivi certi: ai sensi dell'ordinanza n. 177 del 2008 della Corte Costituzionale diviene praticamente "un procedimento amministrativo infinito".

In una prospettiva dinamica, tuttavia, con la l. n. 168 del 2017, vi è un ritorno di fiamma della stringente (C. Cost. n. 128 del 2018) competenza statale ex art. 117 Cost. anche sul versante enigmatico "dell'ordinamento civile" (secondo comma, lett. l) che determinerebbe, per buona parte, una sorta di decadenza delle competenze regionali legate al D.P.R. n. 616 del 1977. La sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2018 (relatore Carosi) ha così statuito: fermo restando che «l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977,

---

<sup>1</sup> In generale v. M. A. LORIZIO, voce usi civici, in Enc. Giur. Treccani, XXXII, 1994, 1-13

che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti [condominiali degli utenti], estinguendoli, modificandoli o alienandoli [e che] un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila ad un bene appartenente al demanio [...]” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018), quando sono presenti preminenti interessi di carattere generale, l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata attraverso l'istituto all'uopo previsto dalla predetta legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione, e cioè mediante il mutamento di destinazione. Inquadrare e incasellare i domini collettivi nell'ordinamento civile per determinarli nella competenza statale appare, tuttavia, a chi scrive, un errore di prospettiva, una forzatura fuori settore, disomogenea, posto che lo stesso (ordinamento civile) è compreso, nella lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., tra giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale e giustizia amministrativa.

Si afferma, sin da subito, che persiste, nella novità legislativa, la separatezza, benchè coordinata, tra usi civici, proprietà collettive e domini collettivi.

La stessa sentenza n. 113 del 2018 della Consulta ha riconosciuto, precedendola, che “il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato ” e che “nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e

l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche".<sup>2</sup>

Si può dire che, alla logica prevalente del criterio della separazione delle competenze succede il profilo gerarchico di principio, e nei rapporti tra legge statale e legge regionale, non sembra corrispondere, come necessaria premessa, una rigida ripartizione delle competenze, in molte materie, tra le quali ora anche quella complessa e complessiva degli usi civici come ordinamento civile, se in esso ricondotti. Se si accetta questa tesi, si crea, così, una frattura, se non una vera e propria rottura (costituzionale), rispetto alle previgenti leggi regionali (in Campania la bellissima l. r. n. 11 del 1981), da ri-scrivere obbligatoriamente seguendo, in tutto o in parte, il *dictamen* giurisdizionale di ultima scure e legislativo, connesso alla l. n. 168 del 2017. Analoghe perplessità sussistono in relazione al determinarsi concreto di un futuro diritto privato regionale degli usi civici, delle proprietà collettive e dei domini collettivi.

Ricondurre gli usi civici, le proprietà collettive e i domini collettivi, anche nella formula evanescente e programmatica dell'ordinamento civile ex art. 117 Cost. rappresenta una evidente contraddizione rispetto ai principi della formula precettiva del riconoscimento consacrati dall'art. 1 della l. n. 168 del 2017 (2, 9, 42 e 43 Cost.). L'art. 1 in parola, infatti, non menziona l'art. 117 Cost., la cui programmaticità non esclude in toto le competenze regionali, tant'è che la materia dell'ordinamento civile si intreccia con quella del governo del territorio e con la disciplina codicistica dei beni demaniali, come emerge nella stessa evoluzione della giurisprudenza costituzionale. L'esclusione delle competenze regionali

---

<sup>2</sup> Nella fondamentale sentenza della Consulta n. 142 del 1972, relatore Mortati, si afferma che nei confronti della materia degli usi civici, risulta dalla correlazione fra la lettera l dell'art. 4 D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, ed il precedente art. 1, u.c., una ripartizione di competenza operata fra Stato e Regione nel senso di mantenere al primo quel complesso di attribuzioni di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, che o rivestono carattere giurisdizionale (e perche' tali pertinenti solo allo Stato) o che, pur avendo indole amministrativa, attengono a rapporti i quali, per la interferenza presentata di aspetti privatistici, esulano dalla competenza regionale.

concorrenti e residuali con l'art. 117 Cost., sotto la veste dell'ordinamento civile di cui al secondo comma. lett. l., rappresenta una distonia a cui si pone rimedio utilizzando proprio la portata precettiva dell'art. 1 della l. n. 168 del 2017, soprattutto applicando il principio repubblicano ex art. 2 e 9 Cost.

Vieppiù, utilizzando la scure espansiva (C. Cost. n. 233 del 2006) dell'ordinamento civile, la giurisprudenza costituzionale premia, rafforza ed esalta proprio la portata gerarchico normativa e statale della l. n. 1766 del 1927 che, tuttavia, nel corso del suo lungo tempo ha avuto bisogno della legislazione regionale di dettaglio, ad esempio a far data dal DPR n. 616 del 1977, di cui ora sopravvivono per gli usi civici gli artt. 66 (commi 5, 6 e 7), 71, 78 e 100, non ritenuti espunti, implicitamente ed esplicitamente, dal sistema, ad opera della l. n. 168 del 2017, come blindata dalla Corte Costituzionale.

La stessa l. n. 1766 del 1927 diviene il punto di equilibrio tra le disposizioni innovative della l. n. 168 del 2017 e l'indebolimento da essa operato verso il sistema delle competenze legislative regionali, recuperabili attraverso il rafforzamento di quelle amministrative.

Le Regioni potranno emanare la propria disciplina legislativa trovando nella legge dello Stato il solo limite dei principi fondamentali. Anzi, non è affatto escluso che le Regioni, muovendo dalle proprie competenze, finiscano con dettare norme che ricadono anche nelle materie esclusive dello Stato. Ciò accade con particolare evidenza quando le materie esclusive richiamano “valori costituzionali” che non impegnano solo lo Stato, ma ogni componente della Repubblica ex art. 114 Cost., e quindi anche alle Regioni. Le materie trasversali portano lo Stato a invadere ambiti materiali regionali, ma consentono, altresì, alle Regioni, muovendo dalle attribuzioni loro riconosciute dalla Costituzione, di emanare leggi che oltrepassano la membrana che avvolge le competenze statali, anche se esse sono definite esclusive. Ciò vuole semplicemente dire che quelle competenze non sono più esclusive.

Come è noto, il d.p.r. n. 616 del 1977, in virtù della delega del 1975 (n. 382), mai menzionati dalla nuova legge n. 168 del 2017, segna una svolta sul piano della determinazione del sistema delle competenze regionali, sia pure delineato nel vecchio art. 117 Cost. (e 118 Cost.). Esso, tuttavia, non è stato in grado di irrigidire il riparto delle

funzioni statali e regionali. Sul piano della sua natura giuridica, poi, la tesi che i contenuti sfuggissero all'abrogazione da parte di leggi nazionali successive non ha retto dinnanzi alla Consulta, per cui la forza del decreto n. 616 resta pur sempre quella propria delle leggi ordinarie, non già delle fonti rinforzate, anche se, poi, è stato utilizzato come fonte interposta (C. Cost. n. 310 del 2006).

Si può dire che la tendenza all'ampliamento dell'oggetto della legislazione regionale si realizza, specialmente, con il d.p.r. n. 616, anche se non mancano precedenti e successivi interventi legislativi, che chiamano e facoltizzano le Regioni ad intervenire in campi determinati, non previsti dall'art. 117, primo comma, Cost. Ciò si realizza, in particolare, mediante l'aggiornamento della definizione delle materie, di cui al predetto art. 117, primo comma, Cost., attraverso l'integrazione combinata delle stesse materie, al fine di ricomprendere ulteriori compiti e strumenti di intervento, nonché, infine, con l'aggiunzione di altre materie disciplinabili ex art. 117, ultimo comma, Cost., laddove si configura una competenza integrativo-esecutiva, accompagnata dalla delega delle corrispondenti funzioni amministrative alle Regioni stesse.

L'aggiornamento ha portato a dare, in sostanza, contorni organici, secondo un criterio eminentemente finalistico, accolto anche nella giurisprudenza costituzionale, alle singole materie (ad esempio, agricoltura e foreste), al di là delle stesse dizioni tassative usate nell'art. 117 Cost., e comprendendovi le funzioni strumentali, serventi o, comunque, strettamente connesse (art. 1, terzo comma, l. n. 382 del 1975).

L'integrazione ha creato settori organici raggruppati, individuando nell'ambito degli stessi campi di intervento non espressamente nominati dalla Costituzione, ma dedotti in via interpretativa dalla combinazione delle materie elencate. L'aggiunzione di materie ha comportato, infine, l'adozione di norme regionali per le quali, in rapporto a specifiche esigenze e problemi, la legislazione nazionale ha previsto facoltà di intervento normativo a carattere singolare, in relazione anche alla propria realtà economico-sociale. Il D.P.R. n. 616 del 1977 si pone, dunque, come norma base di definizione dei rapporti materiali di competenza c.d. ulteriori. Dimostra, in particolare, nella gestione dei rapporti tra Stato e Regioni l'insufficienza prescrittiva delle formule costituzionali, tant'è che la giurisprudenza costituzionale, anche con riferimento agli usi civici, lo utilizza come

norma interposta. Ciò non significa che il D.P.R. n. 616 abbia avuto valore incondizionato, ma sicuramente preminente e rilevante nella concreta e corretta definizione delle scelte legislative e amministrative compiute dagli enti territoriali. Ancora più interessante, perché lega usi civici, ambiente, agricoltura, urbanistica etc., è quell'indirizzo, anche giurisprudenziale, che ha riguardato la possibilità di considerare le materie regionali non isolatamente, una per una, ma nell'ambito di una interpretazione complessiva del ruolo regionale, in un determinato settore di intervento pubblico.

Vieppiù, rileva la dottrina, non si è mancato di utilizzare il meccanismo del secondo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 118 Cost., vecchia formulazione, abbinando competenza terziaria e delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni per ambiti determinati. Si è previsto, anzi, in generale, nel d.p.r. n. 616, che, per le materie in cui alle Regioni sono delegate le funzioni amministrative dello Stato, esse hanno la facoltà di emanare norme legislative di organizzazione e di spesa nonché norme di attuazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.

Sul versante regionalistico, il d.p.r. 616 segna una svolta anche per gli usi civici (C. Cost. n. 156 del 1995, ma vedi C. Cost. n. 511 del 1988 e n. 511 del 1991, che non li considera sub-materia di agricoltura e foreste, perché estranei all'elenco dell'art. 117 Cost., bensì rientranti nella delega ex art. 118 Cost.), che trovano, così, un indiretto fondamento costituzionale nel sistema dei meccanismi di attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni,<sup>3</sup> largamente dimenticato dal 1948, nonostante il tenore delle disposizioni

---

<sup>3</sup> Sulla portata del D.P.R. n. 616 del 1977 in Regione Campania v. G. VOLPE, Sui presupposti del conflitto di attribuzione (a proposito della nomina dei Commissari per la liquidazione degli usi civici), in *Le Regioni*, 1980, 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 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 é detto, nel rispetto dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, trasferendo in atto alle regioni funzioni e ufficio amministrativo del Commissariato, é 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, primo comma, 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 quarto comma di questo articolo prescrive che il personale posto a disposizione della regione "é 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 é 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. É 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 é 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 é ininfluenza 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, é 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".

transitorie e finali della Costituzione stessa. Si conferma, all'uopo, anche in presenza della l. n. 168 del 2017, l'esistenza di un diritto costituzionale regionale degli usi civici, anche se ricondotto, inizialmente, a funzioni amministrative e non propriamente normative.

La vecchia formulazione dell'art. 117 Cost. si snodava, nello spirito dell'interesse nazionale (ora formalmente scomparso) e dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, tra il riconoscimento di una potestà legislativa primaria (piena o esclusiva) regionale (solo per le Regioni a statuto speciale), ripartita e concorrente (la più diffusa) nonché integrativa-attuativa-facoltativa ovvero delegata da apposite leggi statali per le Regioni ordinarie: gli usi civici non esistevano come materia a sé stante, se non per il tramite delle competenze regionali (chiuse o aperte) su agricoltura e foreste. In tale direzione, potevano essere definite come una sotto-materia di quella più ampia e testuale che risultava rappresentata da "agricoltura e foreste".

Sul piano delle Regioni speciali, invece, il riferimento agli usi civici emergeva ed emerge testualmente nei singoli statuti, come materia costituzionale espressa (e nelle Regioni del nord non si usa, mai, nello statuto l'espressione, più o meno equivalente, di proprietà collettiva), assumendo un rango costituzionale connesso all'approvazione degli stessi, con apposita legge costituzionale: gli usi civici sono, così, vale sottolinearlo, in una fonte costituzionale di riferimento regionale, integrativa della Costituzione (rectius: in fonti costituzionali), prima e dopo la Costituzione.

Il d.p.r. n. 616 del 1977 si inserisce, indubbiamente, nella logica del secondo comma del vecchio art. 117 Cost., secondo cui le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione ed a quella del c.d. parallelismo delle funzioni amministrative e legislative. Come nota la dottrina, il d.p.r. 616 richiama espressamente il secondo comma dell'art. 117 Cost., quando per le stesse materie delegate conferisce alle Regioni il potere di emanare norme di attuazione, consentendo, così, che la normativa regionale si estenda anche alla disciplina sostanziale. In questo caso, l'attribuzione dei poteri normativi di attuazione non è stabilita da singole

ed apposite leggi statali ma, in via generale, con riferimento a tutti gli ambiti materiali per i quali il d.p.r. n. 616 opera una delega di funzioni amministrative. Al di là dei molti dubbi, comunque, questa novità, in tutti i sensi, viene valutata positivamente dalla dottrina sul piano del risultato, laddove permette di ricostruire in capo alla Regione, anche quando non costituzionalmente garantito, il parallelismo, forse indissociabile, tra compiti amministrativi e compiti legislativi.

In particolare, poi, il vecchio art. 118 Cost. ha innescato un meccanismo particolare di azione, con una serie di decreti delegati che il Governo ha provveduto ad emanare a più riprese nel 1972 (C. Cost. n. 142/1972) e nel 1977. Solo, tuttavia, con la nuova delega del 1975 si realizzò una maggiore espansione del sistema autonomistico, sebbene ancora in fieri, valorizzando soprattutto il trasferimento di funzioni per settori organici di materie. Gli usi civici sono, così, riconducibili, in primis, al settore organico dello sviluppo economico, comprendente agricoltura e foreste e, in seconda battuta, anche all'assetto e utilizzazione del territorio, comprendente, ad esempio, le funzioni in materia urbanistica, di per sé alquanto delicata e problematica. Di qui, anche, il loro ulteriore molteplice rilievo rispetto al dato e alla funzione iniziale, anche alla luce del rigido tenore della sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2018 che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).

Nel primo caso, le disposizioni di riferimento sono molto chiare, tant'è che l'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977 (C. Cost. n. 151 del 1986) prevede, espressamente, che sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici,<sup>4</sup> allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla

---

<sup>4</sup> A. GERMANO', Verso la liquidazione dei diritti su terre coltivate e di uso civico, in *Cellulosa e Carta*, 1990, 35 e segg.; E. CANNADA BARTOLI, *Natura giuridica del*

destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti dalle affrancazioni, ivi comprese le nomine dei periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze. Sono, altresì, trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato e al Commissario per la liquidazione degli usi civici,<sup>5</sup> dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con Regio Decreto 26 febbraio 1928 n. 332, dalla legge 10 giugno 1930 n. 1078, dal regolamento approvato con Regio Decreto 15 novembre 1925 n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931 n. 377.

L'art. 78 del citato d.p.r., valorizza il sistema complessivo delle funzioni degli enti territoriali in materia di usi civici, prevedendo che sono attribuite ai Comuni, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione le funzioni amministrative in materia di interventi per la protezione della natura, in collaborazione con la Regione e, soprattutto, la vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio.

Valga sottolineare che tali due disposizioni sono ancora in vigore, essendo sopravvissute, per la loro importanza e specialità, alle riforme a Costituzione invariata e variata.

Sul piano, infine, del settore organico "assetto e utilizzazione del territorio", ai sensi dell'art. 82, emerge il valore ambientale degli usi civici,<sup>6</sup> che sono sottoposti espressamente a vincolo paesaggistico, alla luce della legge n. 1497 del 1939 (anche questa legge a contenuto costituzionalmente anticipato) e dell'art. 1 della legge n. 431 del 1985 (da rileggere, anche in questo caso, con le successive riforme del testo unico ambientale e di quello, stringente, sull'edilizia). Tale vincolo determinatosi sin dall'inizio,

---

provvedimento di liquidazione degli usi civici mediante compenso, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 3/1967, 535 e segg.

<sup>5</sup> A. CERRI, Spunti in tema di eguaglianza e di giusto processo a proposito di una 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 segg.

<sup>6</sup> G. DI GENIO-L. DE VITA, Promozione degli usi civici e tutela ambientale, in Archivio Scialoja Bolla, 1/2005, 147 e segg.

quasi storicamente, sempre con una legge anteriore alla Costituzione del 1948, rappresenta un ulteriore elemento della particolare rilevanza (pre)costituzionale riferibile agli usi civici e viene ora reso perpetuo dalla l. n. 168 del 2017. Si tratta, tuttavia, di un “vincolo di per sé autonomo”, di diritto anteriore, e limite insuperabile nel corso del tempo successivo alla perdurante applicazione della legge del 1927.

In tale direzione, il d.p.r. 616 ha il grande merito, pur essendo inserito ancora all'interno di un decentramento di tipo amministrativo,<sup>7</sup> solo tendenzialmente politico, prevalentemente statale, di prevedere una disciplina degli usi civici quasi esclusiva, nel panorama delle competenze degli enti territoriali, complessivamente intesi, esclusa, invece, paradossalmente, nel percorso della c.d. riforma Bassanini, nel d.lgs. n. 112 del 1998 e, soprattutto, dal TUEL n. 267 del 2000, ancorato, come è noto, ad un decentramento di tipo politico, all'interno di un regionalismo,<sup>8</sup> definito rinforzato e di tipo, forse, quasi-federale. Il d.p.r. 616, laddove fonda la c.d. seconda regionalizzazione, amplia l'ambito delle materie cui riferire le competenze regionali e riduce, allo stesso tempo, in queste materie, le funzioni amministrative direttamente esercitate dalle Regioni, per attribuirle agli enti territoriali minori, in primis, ai Comuni. Sembra, addirittura, che il trasferimento delle funzioni amministrative determini l'ampliamento delle competenze legislative regionali. Si determina un assetto complessivo, in virtù del quale, per ogni materia, lo Stato esplica un ruolo di legislazione e di programmazione generale, la Regione un ruolo di legislazione e programmazione specifica, gli enti territoriali c.d. minori un ruolo di amministrazione organicamente concepito. Le modalità di raccordo, tuttavia, non sembrano efficaci. La legge recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario n. 281 del 1970 statuiva, infine, che i principi fondamentali, di cui al primo comma dell'art. 117 Cost., vecchia formulazione, fossero individuabili in apposite leggi quadro, cornice o di principio e, in

---

<sup>7</sup> F. ADORNATO, Sulla tutela amministrativa dei demani civici, in *Nuovo Diritto Agrario*, 1/1982, 283 e segg.

manca, fossero desunti, in via interpretativa, dalla legislazione vigente ed esistente, come riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n. 282 del 2000 e 162 del 2004). Tale assunto rende ancora praticabile la via dell'individuazione dei principi in tema di usi civici anche nella l. n. 1766 del 1927, sebbene antecedente di molto il trasferimento di funzioni. D'altronde, la legge del 1927 rientra nel limite dei principi, altrimenti sarebbe largamente inapplicabile in sede regionale. Come è noto, i principi fondamentali delle singole materie del vecchio art. 117 Cost., riguardavano solo singole materie ed erano stabiliti da singole leggi dello Stato per imporre una disciplina uniforme delle materie specificatamente di competenza regionale, come nel caso delle leggi cornice riconducibili all'art. 5 Cost. e alla IX disposizione finale della Costituzione. Tuttavia, essendo le stesse poche, questi principi, in assenza di leggi cornice, sono (stati) desunti dalle leggi vigenti (art. 17, quarto comma, della legge n. 281 del 1970 rispetto alla legge Scelba n. 62 del 1953): la legge del 1927 (una sorta di legge quadro unitaria), sembra avere ovvero ha il vantaggio di poter rivestire entrambe le caratteristiche menzionate.

Con il D.P.R. n. 616, si determina il passaggio epocale, nel modello statale, da un primo decentramento amministrativo ed autarchico degli usi civici, debole e flebile, ad un decentramento degli stessi più intenso, diametralmente opposto, efficiente ed efficace, in cui tendono ad essere ridotti ed eliminati i controlli e la stessa fonte statale e regionale cede il passo a quella regolamentare, massima espressione dell'autonomia organizzativa e gestionale non solo dell'ente di riferimento ma anche dell'istituto stesso. E' indubbio, tuttavia, che le tre fonti sugli usi civici appena indicate si muovano tra supremazia e collaborazione. Riecheggia in questo modo il tenore della bellissima formula dell'art. 5 Cost., secondo cui la Repubblica adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia<sup>9</sup> e del decentramento (e non viceversa) nonché la IX disposizione transitoria e finale, secondo cui sempre la Repubblica adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni. Dubbi, pertanto, sussistono sulla reale portata innovativa e statalistica, se male

interpretata, delle ultime due sentenze della Corte Costituzionale sugli usi civici, la n. 113 del 2018 e la n. 178 del 2018, a copertura delle novità della l. n. 168 del 2017.

Alla “materia usi civici”, non esplicita e tassativa nella competenza esclusiva statale ex art. 117 Cost., secondo comma, infatti, si applicano, diffusamente, i principi di autonomia, sussidiarietà, verticale e orizzontale, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione ex artt. 5, 114, 118, 120 Cost., post-riforme. Si tratta, forse, di uno dei pochi casi in cui questi nuovi principi costituzionali, anche di natura giurisprudenziale, si applicano, quasi contemporaneamente, ad un unico ed antico, vetusto, virtuoso istituto nonchè fenomeno giuridico complesso, quale è, appunto, quello dell’uso civico.

La stessa sussidiarietà orizzontale assume un certo rilievo in materia di proprietà collettiva, di cui alcuni sottolineano una sorta di carattere privatistico, ora consacrato dalla l. n. 168 del 2017, considerato che l’art. 118, quarto comma, Cost., favorisce l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base, appunto, del principio di sussidiarietà.

Differenziazione (enti dello stesso livello possono avere competenze diverse) e adeguatezza (le funzioni devono essere affidate ad enti che abbiano requisiti sufficienti di efficienza), poi, si applicano propriamente nella distinzione tra usi civici e proprietà collettive (ora domini collettivi), trattandosi a volte di realtà diverse, in zone diverse, che rispondono a logiche peculiari nei rispettivi territori di riferimento: il tratto autonomistico, di contro, rappresenta sicuramente un elemento di congiunzione nel dominio di tali realtà civiche e/o collettive. E’ da sottolineare, tuttavia, che la proprietà collettiva-dominio collettivo ha una indubbia dimensione sussidiaria, autonoma e pluralista, laddove, invece, quella privatistica (gli aspetti privatistici degli usi civici sono richiamati da Mortati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1972), sicuramente rilevante, appare il frutto di un antico dilemma da re-inquadrare nello Stato di diritto e nella formula del riconoscimento di cui all’art. 2 Cost., come nel caso della famiglia, delle confessioni religiose, dei gruppi linguistici minoritari e della creazione di enti a base comunitaria ovvero formazioni sociali direttamente investite di pubbliche funzioni. Di qui, forse, qualche dubbio di costituzionalità della l. n. 168 del 2017 sembra affacciarsi nel variegato panorama giuridico italiano di tutela dei beni collettivi. Valga

considerare che la l. n. 168 del 2017 usa ed accomuna contemporaneamente nei suoi tre unici articoli tanti termini (per ricomprenderli tutti), domini collettivi, proprietà collettiva, usi civici, beni di collettivo godimento, terre di collettivo godimento, beni collettivi, terre collettive comunque denominate, patrimonio civico, demanio civico.

E' indubbio, infatti, che la gestione degli usi civici, nello spirito del nuovo art. 118 Cost., che supera l'impianto e l'impatto del d.p.r. 616, non possa non essere di carattere autonomistico-regolamentare (la l. n. 168 del 2017 sul punto ha una sua direzione autonomistica, anche sostitutiva), in cui l'intervento regionale e statale deve essere liminare, collaborativo ed estremamente sussidiario-residuale, secondo una logica espressa anche in sede di Consulta, con la ben nota sentenza n. 303 del 2003. La legge regionale, in particolare, deve avere la capacità di stabilire ulteriori garanzie e tutele degli usi civici e delle proprietà collettive, affiancandosi (e, a volte, anche sostituendosi o sovrapponendosi), così, alla vetusta ma interessante legge del 1927.

In particolare, le nuove (e le vecchie ancora in vigore) leggi regionali sugli usi civici e sulle proprietà collettive-domini collettivi dovranno essere rinforzate non solo dai dettami della l. n. 168 del 2017 ma anche nelle procedure ed eventualmente oggetto anche di preventive consultazioni referendarie. Interessante sembra essere l'esperienza recente, nel 2018, della Regione Umbria che sulla pre-adozione della proposta di legge Regionale ai sensi della DGR n. 756 del 9 luglio 2018, in attuazione della l. n. 168/2017 ha richiesto le osservazioni di base alle comunità di riferimento (invero molto critiche).

2. Come è noto, sul piano legislativo-statale la disciplina di riferimento per gli usi civici è rappresentata dalla l. n. 1766 del 1927, dal r.d. n. 332 del 1928, dalla c.d. legge sulla montagna n. 97 del 1994 per le zone montane e ora dalla legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui c.c. domini collettivi. Rilevano, altresì, anche una serie di altre disposizioni nazionali collegate che fanno riferimento, a volte solo sommario, agli usi civici, come la legge sui parchi (394 del 1991, sub art. 11), il codice sull'edilizia e il codice ambientale (in



cui non vi è, invece, il riferimento alla proprietà collettiva-dominio collettivo), nell'ambito del necessario accorpamento della normativa paesaggistica.

Si tratta, specificamente, per gli usi civici, di una disciplina, prevalentemente, di principio ovvero divenuta tale nel corso del tempo, alla luce del trasferimento di competenze, in cui la centralità dell'intervento statale è rimessa alla salvaguardia di una sorta di interesse pubblico, nazionale, ambientale, culturale e paesaggistico, volto ad evitare forme di dismissione ed eliminazione, senza i necessari presupposti e con procedure più o meno aggravate, del vincolo di uso civico. La disciplina di principio vale sia nei rapporti tra Stato e Regioni sia in quelli, altrettanto importanti e determinanti, tra Regioni e Comuni-Province-Frazioni. Al di là del riferimento privatistico, la l. n. 168 del 2017 sembra dare utili indicazioni in merito.

Nondimeno, nei rapporti tra Regioni ed enti territoriali, si è fatto ricorso anche al meccanismo del conferimento di funzioni di cui all'art. 118 Cost., secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella Regione Calabria, dove la materia è stata conferita a livello comunale (C. Cost. n. 310 del 2006, da cui nasce la l.r. n. 18 del 2007, dove, però, emergono i limiti dei poteri sindacali, rimettendosi, quindi, le principali decisioni agli organi di democrazia: giunta e consiglio)<sup>10</sup> e, in qualche altro caso, la proposta è stata indirizzata anche a livello provinciale e di Comunità montane (nelle Marche e in Emilia Romagna ex art. 2 della l.r. n. 35/1977). Vi sono, poi, anche casi di gestione del demanio civico intra-comunale da parte della Comunità Montana di riferimento (in Campania), già segnalati.

Sul piano costituzionale, il punto di partenza è rappresentato dall'art. 117 Cost., laddove individua il nuovo modo di atteggiarsi delle competenze legislative statali e regionali. Come è noto, l'art. 117 Cost. distingue tra una potestà legislativa esclusiva statale (C. Cost. nn. 113/2018 e 178/2018), una potestà legislativa concorrente e una potestà

---

<sup>10</sup> Commentata da A. SIMONATI, Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione, in *Giurcost.it* per gentile concessione del Forum dei Quaderni Costituzionali

legislativa residuale-esclusiva regionale. Dalla lettura delle singole disposizioni introdotte nel 2001 emerge che, nonostante le recenti due sentenze della Corte Costituzionale n. 113 e n. 178 del 2018, usi civici e proprietà collettiva sono da considerare, inevitabilmente, materie di competenza esclusiva -regionale ovvero di carattere residuale-trasversale (contra C. Cost. n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018), non essendo testualmente ed esplicitamente menzionate nell'elenco statale, tassativo e nominale, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.

Tra materia implicita di competenza esclusiva statale (l'art. 2 della l. n. 168 del 2017 parla solo di competenza dello Stato, utilizza il termine Repubblica e non menziona l'art. 117 Cost., secondo comma) e materia implicita di competenza legislativa regionale concorrente e /o residuale, è nella seconda prospettiva che si delinea una maggiore compatibilità con il dettato costituzionale.

Nelle Regioni speciali la materia, poi, è una vecchia competenza regionale (come dato di conferma) racchiusa, addirittura, negli statuti speciali, come è noto, approvati con legge costituzionale ex art. 138 Cost. Non a caso il quinto comma dell'art. 2 della l. n. 168 del 2017 statuisce che i principi della legge si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

Si può dire, altresì, che solo in questo modo gli usi civici (e, correlativamente, la proprietà collettiva, ora dominio collettivo) divengono tali ed assumono il rango di materia a sé stante, finalmente autonoma ed indipendente, sebbene mai menzionata testualmente ovvero resa esplicita e collegata ad altri profili, più o meno rilevanti, quali quello urbanistico, ambientale,<sup>11</sup> culturale e, recentemente, dell'ordinamento civile (C. Cost. n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018). Nondimeno, vale ribadirlo, la l. n. 168 del 2017 non la definisce propriamente materia di competenza esclusiva statale, l'art. 2 è rubricato competenza dello Stato ma si usa il termine Repubblica, si riconosce il godimento

---

<sup>11</sup> Sul valore ambientale P. MADDALENA; L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni, in *Federalismi.it*, n. 25/2011

preesistente allo Stato italiano ed una amministrazione prevalentemente autonoma attraverso enti esponenziali. Si potrebbe, al più, parlare di una competenza legislativa esclusiva statale attratta, in una logica sussidiaria, di volta in volta, sul versante urbanistico, ambientale, paesaggistico-culturale e ora, da ultimo, dell'ordinamento civile.

Gli usi civici, infatti, sono materia nella legge del 1927, negli statuti speciali e parte dell'agricoltura o sottomateria dal 1977 per le Regioni ordinarie. In tale direzione, la stessa Corte Costituzionale avrebbe dovuto chiarire questo aspetto, apparentemente marginale, con una ricostruzione più articolata (C. Cost. n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018) e ricomprenderli testualmente come materia nella potestà regionale residuale-trasversale, distinti ma non distanti dall'agricoltura,<sup>12</sup> entro cui sono stati inevitabilmente racchiusi prima della l. n. 168 del 2017. E' impensabile, infatti, allo stato dell'arte, una esclusione aprioristica delle competenze regionali ex art. 2 della l. n. 168 del 2017, che investirebbe anche la sfera privatistica.

Non vi è stata menzione diretta ed esplicita degli usi civici, poi, neanche in sede concorrente (C. Cost. n. 511 del 1991), ma è indubbio prospettare un rapporto secondo la classica distinzione norma di principio-norma di dettaglio, anche alla luce della l. n. 168 del 2017.

Gli usi civici, allo stato, sembrano non rientrare più nella competenza residuale, alla luce dell'art. 2 della l. n. 168 del 2017. Invero, spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata, per Costituzione, alla legislazione dello Stato. Lo stesso limite delle materie funziona all'inverso, nel senso che non risulta più applicabile, come era prima, alla legislazione regionale bensì a quella statale. Si tratta di un capovolgimento e di una torsione democratica dei rapporti tra le due legislazioni, che attribuisce alla competenza legislativa regionale, destinata ad estendersi su tutte le materie innominate, una capacità espansiva massima. Non a caso, per le Regioni ad autonomia speciale gli usi civici rientrano espressamente nella potestà legislativa esclusiva regionale, anche dopo la riforma del titolo V Cost. Invero, con la

---

<sup>12</sup> F. ADORNATO, Il ruolo delle proprietà collettive nelle politiche agricole, in Archivio Scialoja-Bolla, 1/2009, 1 e segg.

riforma, i futuri adeguamenti ed aggiornamenti degli statuti speciali potranno portare, soprattutto nelle Regioni del nord, all'inserimento del termine proprietà collettiva-dominio collettivo (eventualmente affiancandolo a quello di uso civico), menzionato nella vecchia legge n. 397 del 1894 e nella legge n. 97 del 1994 e in alcune singole leggi regionali. Vieppiù, dopo le riforme, i limiti regionali per le autonomie speciali, tranne quelli classici, sono difficili da riscontrare, per cui la stessa legge del 1927 sarebbe non applicabile alle 5 Regioni speciali, in cui già si determinano forme peculiari di dominio collettivo, ora riconducibili propriamente alla l. n. 168 del 2017.

Tra l'altro, per le autonomie ordinarie, nella competenza regionale primaria o residuale vi rientrano materie quali l'industria, la formazione professionale, il turismo (C. Cost. n. 23 del 1959, su turismo e usi civici), l'artigianato, l'assistenza sociale e, appunto, l'agricoltura, ambito storicamente assegnato alle Regioni, di per sé caratterizzato da sottomaterie e specificazioni di vario tipo e principale termine di riferimento per gli usi civici. Resta fermo, tuttavia, il dato giurisprudenziale secondo cui, nell'interpretazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., se un oggetto non è immediatamente riferibile ad una delle materie elencate in sede statale e concorrente, non può automaticamente ritenersi collocato nell'ambito di operatività della clausola di residualità (C. Cost. n. 303 del 2003). Nondimeno, la potestà legislativa regionale (C. Cost. n. 511 del 1991) è sottoposta ai limiti dell'unità e indivisibilità della Repubblica, del territorio di riferimento, della copertura finanziaria, del patto di stabilità e del proprio statuto. Prima della riforma, soprattutto per le Regioni ad autonomia speciale, erano validi (e valgono perché indicati negli stessi statuti vigenti) i limiti delle norme di grado costituzionale, dei principi dell'ordinamento giuridico statale, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (C. Cost. n. 87 del 1963), entro cui ricomprendere, inevitabilmente, la stessa legge del 1927 (C. Cost. n. 83 del 1996), altrimenti inapplicabile, come già sottolineato, e la legge n. 97 del 1994 (C. Cost. n. 156 del 1995). La riforma del 2001 non ha investito propriamente le autonomie speciali, che continuano ad operare in base ai propri statuti speciali e il sistema dei limiti è riconducibile anche al primo comma dell'art. 117 Cost., ovvero rispetto della

Costituzione, dei vincoli comunitari e dei vincoli internazionali (dove gli usi civici non sono formalmente menzionati).

Si conferma, altresì, paradossalmente, il trasferimento di funzioni operato, all'epoca, con il d.p.r. n. 616 del 1977, di carattere indubbiamente sub costituzionale ovvero nella sua atipicità, primario. Non a caso, il trasferimento di funzioni all'epoca operato si ripropone ora, fatto dalle Regioni agli enti locali, con e a far data dalla c.d. riforma Bassanini.

La legislazione esclusiva dello Stato sugli usi civici, al di là della l. n. 168 del 2017 (e la blindatura di C. Cost. n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018) dunque, permane sempre o si recupera facilmente attraverso la stessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (e non l'ambiguità dell'ordinamento civile menzionato nella recente giurisprudenza costituzionale succitata) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, soprattutto, attraverso la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ambiti preferiti e riferiti propriamente agli usi civici, proprio come materie forti di competenza statale. D'altronde, la legge del 1927, atto solo non formalmente costituzionale, e il regolamento del 1928, rispondono entrambi ad una logica interposta di competenza esclusiva statale e governativa, perchè le Regioni all'epoca non esistevano. Di qui la l. n. 168 del 2017 come inutiliter data.<sup>13</sup>

La legislazione concorrente, si realizza, attraverso il terzo comma dell'art. 117 Cost., nella materia connessa del governo del territorio (si pensi al complesso profilo urbanistico degli usi civici di cui ora all'art. 65 della riforma campana in itinere sul governo del territorio nel governo De Luca) e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali che ha messo in ombra il profilo patrimoniale: ciò comporta che alla Regione spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. In tale direzione, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 282 del 2003 ha affermato, perentoriamente, che la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. rispetto alla indicazione previgente dell'art. 117, primo comma,

---

<sup>13</sup> Si rinvia a G. DI GENIO, La legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede costituente, in *Federalismi.it*, 18/2018

Cost., esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa che i principi possono trarsi solo da leggi statali nuove (la stessa l. n. 168 del 2017), espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione, rileva la Consulta, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore. D'altronde, la giurisprudenza costituzionale (C. Cost. n. 242 del 1997 e 241 del 2006), da tempo, afferma che il principio di leale collaborazione deve governare, come principio cardine, i rapporti tra Stato e Regione nelle materie di competenza concorrente, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Lo strumento dell'intesa, infatti, rappresenta, oggi, un metodo di azione formidabile, quasi obbligatorio, nei rapporti tra Stato ed enti territoriali (C. Cost. n. 14 del 2012).

Il quadro costituzionale del 2001, come la stessa Costituzione del 1948, naturalmente non ha travolto il dictamen normativo della legge n. 1766 del 1927, che è rimasta in piedi, trasformandosi e mutando il suo assetto come una sorta di nuova legge quadro unitaria, di indubbio rilievo costituzionale. La stessa legge n. 97 del 1994 è una legge quadro che detta nuovi principi costituzionali vincolanti per le Regioni (C. Cost. n. 156/1995). Lo stesso non si può dire per la recente legge n. 168 del 2017 in cui la competenza dello Stato (art. 2) è contraddetta dalla natura privatistica degli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico, dalle competenze, sempre stringenti, delle Regioni a statuto speciale, dalla formula del riconoscimento dei domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie e dal rilievo autonomistico-territoriale della gestione dei terreni in uso civico (rectius: dominio collettivo).

Il rilievo costituzionale e di principio della l. n. 1766 del 1927 è, così, palese ed è confermato proprio da questi assunti, trattandosi di una materia che deve restare anche propriamente regionale nel nuovo quadro costituzionale delle autonomie, costituzionalmente garantite e valorizzate dalla stessa l. n. 168 del 2017.

Le nuove competenze regionali, infatti, si determinano nel rispetto della distinzione tra norme di principio (quelle del 1927, non tanto quelle del 2017) e norme di dettaglio

(quelle delle singole Regioni e degli enti territoriali, complessivamente intesi) nonché attraverso il criterio della competenza nelle ipotesi di antinomie: ciò si verifica a cascata (sussidiaria) anche nei rapporti tra legge regionale e regolamenti di gestione degli usi civici, al di là di alcuni profili procedurali critici di cui si dirà successivamente.

La materia degli usi civici, come l'ambiente, si caratterizza, quindi, anche per il suo carattere inevitabilmente "trasversale" (C. Cost. n. 104 del 2008), flessibile ed incrociato, se non addirittura interstiziale<sup>14</sup>, fatto salvo il non intervento comunitario-europeo (notevole, invece, l'intervento per l'agricoltura menzionato, per la prima volta, anche dal comma 8 dell'art. 3 della l. n. 168 del 2017), collocandosi bene anche nella logica dell'interesse sotteso e, come emerso in sede giurisprudenziale, delle materie non materie (C. Cost. n. 407 del 2002) ovvero ancora nelle materie smaterializzate.

Vieppiù, essa emerge nella legge del 1927 come materia-valore: ricade, cioè, in quei casi in cui le materie esclusive richiamano valori costituzionali che non impegnano solo lo Stato ma ogni componente della Repubblica e, quindi, anche le Regioni (rectius: gli enti territoriali).

Alla luce di queste considerazioni, è indubbio che il quadro costituzionale di riferimento e il nuovo sistema delle competenze debba essere riletto e coordinato e la stessa legge n. 1766 del 1927, nonostante la l. n. 168 del 2017, con le sue disposizioni di principio (e ricche di principi), assume un volto sempre più intenso nel quadro costituzionale di riferimento. Solo tale legge, anche secondo un criterio giurisprudenziale di prevalenza e preferenza, individua, storicizza e valorizza propriamente sin dall'inizio, addirittura in una ottica pluralista, la materia "usi civici". E' auspicabile, pertanto, anche l'individuazione esatta della materia usi civici nel quadro costituzionale (dubbi suscitano C. Cost. n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018), essendo, tra l'altro, già presenti nei vecchi, perché datati, statuti speciali di rango costituzionale.

La legge n. 1766 del 1927 ha un rilievo superlegislativo e pluralista determinante nella disciplina degli usi civici, più intenso della l. n. 168 del 2017, ed ha, probabilmente, influenzato l'attribuzione costituzionale iniziale della stessa materia agricoltura alle

---

Regioni. Nondimeno, le leggi regionali finora adottate, alcune antecedenti la riforma del 2001 (per cui andrebbero adeguate con la stessa l. n. 168 del 2017), sono riuscite a disciplinare una materia così complessa proprio grazie al presupposto legislativo ed ai principi del 1927. Le nuove leggi regionali, di là da venire, al di là di ogni intervento neoliquidatorio, dovranno, nello spirito della l. n. 168 del 2017, avere la capacità di saper disciplinare l'evoluzione di questo vecchio, ma non farraginoso, istituto, come modello culturale di sviluppo sostenibile, adeguandolo alle diverse realtà locali, sia in senso privatistico sia in senso pubblicistico, e rispettando le istanze e le tutele dei cittadini naturali.

La legge del 1927 rappresenta un punto di approdo necessario, se non proprio obbligato, di precedenti esperienze degli Stati pre-unitari, alquanto frastagliate, e il suo antecedente specifico, rispetto ad un regime (pre-)ottocentesco,<sup>15</sup> pur denso di disposizioni normative, primarie e secondarie (vari regolamenti locali autarchici omologati dai Prefetti), ed anche di tipo consuetudinario,<sup>16</sup> è rappresentato dal Regio Decreto (Legge) n. 751 del 22 maggio 1924,<sup>17</sup> particolarmente interessante nei suoi punti nodali.

Tale Regio Decreto Legge, di cui è giusto proporre una breve lettura, al di là dei profili tecnici già segnalati, è importante perché introduce i meccanismi peculiari volti al riordinamento degli usi civici nel Regno d'Italia, alla luce del regime precedente di disposizioni normative emanate in materia di usi civici e demani collettivi. Il suddetto decreto è importante perché opera la definizione degli usi civici come "diritti di natura", sia singoli che della generalità degli abitanti, e li racchiude nella formula del

---

<sup>15</sup> Significativo sia l'art. 16 della legge 20 marzo 1865 allegato E sia l'art. 34 della legge n. 1766 del 1927 nonché le leggi comunali e provinciali che si sono susseguite, in particolare il R. D. n. 148 del 1915 (abrogato dalla l. n. 265 del 1999 e dal TUEL n. 267 del 2000)



riconoscimento, riprodotta, come è noto, successivamente nell'art. 2 Cost. e impropriamente nell'art. 1 della l. n. 168 del 2017.

La logica del riordinamento e dell'accertamento si affianca a quella della liquidazione<sup>18</sup> generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una Frazione, delle Comunanze, delle Partecipanze,<sup>19</sup> delle Università e delle altre associazioni agrarie, comunque denominate (comunelle, vicinie, jus, colonie etc.). I diritti di usi civico sono classificati in essenziali, utili e dominicali, formula ripresa ma ridotta (nei dominicali) in sede di conversione dalla legge del 1927 e sono variamente individuati, pur non essendo determinabili, ad esempio, nel pascere, abbeverare, pernottare, coltivare, far legna, cavare pietre, occupare suoli per abitazione, raccogliere ghiande, scuotere i frutti, cuocere calce, seminare, fida e diffida. I diritti essenziali riguardano lo stretto uso personale necessario al mantenimento dei cittadini e, quindi, sono connessi al diritto alla vita, al lavoro e alla sussistenza. I diritti utili comprendono oltre l'uso necessario personale anche quello ulteriore di carattere industriale. I diritti dominicali, infine, successivamente scomparsi, sono quelli che importano la partecipazione ai frutti e al dominio del fondo. Nel Decreto, poi, sono indicate le modalità di assegnazione delle terre (C. Cost. n. 221 e n. 237 del 1992), il canone di natura enfiteutica, le promiscuità, la legittimazione e i suoi tre requisiti (migliorie, continuità dei terreni e decennio), l'assegnazione a categoria bosco e pascolo o coltura agraria (C. Cost. n. 221 del 1992, secondo cui il Decreto, come atto solenne, ha efficacia costitutiva), l'alienazione e il mutamento di destinazione, l'Amministrazione separata, la preferenza per la mano d'opera locale, i consorzi, il vincolo di destinazione delle somme, la pubblicazione all'Albo pretorio dei provvedimenti in materia di usi civici, il ruolo dei Commissari e le norme di procedura (molto libere) ovvero molti istituti, anche precedenti (ottocenteschi), che saranno, poi, utilizzati dalla legge del 1927. E' interessante notare che il decreto del 1924, come la stessa legge del 1927, non opera

---

alcun riferimento al regolamento di uso civico, menzionato e rilevante, invece, nel regolamento statale attuativo del 1928. Emblematico, altresì, è il ruolo attribuito alle Frazioni, categoria giuridica alquanto sottovalutata nelle recenti evoluzioni del sistema delle autonomie locali. Vieppiù, sul piano del coordinamento normativo si salvaguarda parte della legislazione ottocentesca non contraria alle disposizioni del Decreto suindicato, ad esempio, sul piano dell'affrancazione nelle Province ex pontificie, le disposizioni del R.D. 3 agosto 1891 n. 510: d'altro canto, si abrogano le disposizioni ottocentesche sulle giunte d'arbitri come emerge dall'art. 31 (che richiama lo stesso Regio Decreto n. 510 del 1891) ed altre specifiche del primo novecento.

La l. n. 1766 del 1927 opera la conversione del Regio Decreto n. 751 del 1927 (et altri),<sup>20</sup> seguendone per grandi linee lo schema di riferimento, sebbene con alcune novità. I “diritti di natura” divengono solo due, essenziali (necessari alla sopravvivenza) ed utili (per il commercio e il profitto), e si parla diffusamente, in più disposizioni, dei “diritti civici” (C. Cost. n. 103 del 1996). I diritti essenziali sono quelli per i quali il “personale esercizio” si riconosce necessario per i bisogni della vita (c'è tutto, insomma, la persona umana, le libertà negative, la formula del riconoscimento ora ex art. 2 Cost., la dignità della vita umana), mentre quelli utili sono quelli che comprendono, in modo prevalente, un carattere e uno scopo di industria (e siamo nelle libertà programmatiche, economiche e sociali). Appartengono ai diritti essenziali, in particolare, i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario. Si conferma, così, che l'elemento collettivo del diritto, in realtà, ha una veste più larga, omnicomprensiva, in cui spicca ed emerge, sempre, anche l'elemento personalistico, individuale, soprattutto, nel godimento effettivo di una titolarità ripartita fra persone singole. Appartengono, poi, ai diritti utili, congiunti con gli essenziali o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne

---

<sup>20</sup> Vedi la Relazione ministeriale per la conversione in legge dei decreti n. 751 e 1484 del 1924, in *Rivista dei demani, usi civici, domini collettivi*, 1927, 13

vantaggi economici, che eccedono quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare. Per gli effetti della legge del 1927, infine, sono reputati usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, ed altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni dei privati (C. Cost. n. 193 del 1970). Non vi sono, invece, comprese le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe ed altre della stessa natura. Di queste gli utenti rimarranno nell'esercizio fino a quando non risultino incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario (ciò è avvenuto, oggi, con le norme sui Parchi naturali). Dalla stessa legge emergono gli istituti dello scioglimento di promiscuità, della legittimazione con i suoi requisiti classici, l'affrancazione, le modalità di assegnazione delle terre, il canone di natura enfiteutica,<sup>21</sup> la duplice assegnazione a categoria, l'alienazione e il mutamento di destinazione, i consorzi, i piani economici, i piani tecnici di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, la tutela dei meno abbienti, il vincolo di destinazione delle somme, le Amministrazioni separate, i poteri commissariali, l'abrogazione espressa di alcune disposizioni in materia di colonie agricole e demani comunali nel Mezzogiorno d'Italia.<sup>22</sup> Si prevede, infine, nella disposizione di chiusura (art. 43) l'adozione di un regolamento per l'esecuzione delle disposizioni legislative che diventerà, l'anno successivo, il fondamentale R. D. n. 332 del 1928.

Il Regio Decreto n. 332 del 1928 è, infatti, il regolamento statale adottato per l'esecuzione della legge del 1927 n. 1766, sempre sul riordinamento degli usi civici del Regno. Lo stesso dovrà avvenire per la recente legge n. 168 del 2017 con l'adozione futura (si spera a breve) di un regolamento governativo di applicazione.

Il r.d. n. 332 del 1928 contiene la normativa, ora definita di dettaglio, necessaria ad adeguare le disposizioni della legge madre del 1927 sul piano operativo ed applicativo, in termini di istanze e dichiarazioni, affrancazioni, scioglimento delle promiscuità,

---

<sup>21</sup> G. DI GENIO, Il parallelismo delle funzioni ovvero sulla determinazione del canone di affranco e di enfiteusi, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, 1, 249-254.

<sup>22</sup> G. LIBERATI, Le terre di collettivo godimento nell'esperienza del Mezzogiorno d'Italia, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2/2004, 41 e segg.

legittimazioni<sup>23</sup> e reintegre delle occupazioni, piani di massima e destinazione delle terre, mutamento di destinazione, regolamento degli usi civici, ripartizione in quote e modalità di assegnazione, associazioni agrarie e Frazioni di Comuni, Amministrazioni separate e Comitati, statuti delle associazioni, rapporti tra Comuni e Frazioni, giurisdizione e procedura, spese e compensi.

Si tratta di disposizioni abbastanza specifiche per l'epoca in cui furono adottate ma la cui valenza, tuttavia, deve essere ri-determinata e, soprattutto, letta in combinato con la normativa regionale e il regolamento sugli usi civici, previsto dagli artt. 42 e segg., obbligatorio, pena la nomina di un Commissario ad acta. Non a caso la Corte Costituzionale ha utilizzato tale Regio Decreto come norma interposta (C. Cost. n. 310 del 2006), dando un rilievo primario ad una norma espressione del potere regolamentare statale-governativo, molto prima della stessa l. n. 400 del 1988 (c.d. legge sulla forma di Governo). Risulta interessante sottolineare come il regolamento di uso civico sia previsto all'interno del regolamento di esecuzione della legge statale e non sia menzionato nella stessa legge del 1927. E' menzionato dalla l. n. 168 del 2017 che, tuttavia, non menziona a sua volta il r.d.n. 332 del 1928. Siamo lontani dal dato costituzionale e dal meccanismo della riserva di legge, della riserva di statuto e della riserva di regolamento locale (C. Cost. n. 246 del 2006): in questo caso la riserva di competenza regolamentare in sede locale viene ad essere stabilita con una disposizione di rimando dal regolamento statale (Capo II sub artt. 42-43-44-45-46), che istituisce, appunto, paradossalmente, una riserva di regolamento di uso civico, come riserva di competenza. Viene stabilito nell'art. 43 che i Comuni e le Associazioni agrarie, dopo aver ricevuto la comunicazione del Decreto di assegnazione a categoria, veri e propri atti di alta amministrazione e giurisdizione, provvederanno alla compilazione dei regolamenti di uso civico, in armonia con i piani economici dei boschi e dei regolamenti per il godimento dei pascoli montani previsti

---

<sup>23</sup> G. CERVATI, Appunti circa la legittimazione delle terre di uso civico, in Riv. Dir. Agr., 1963, I, 294-316; G. C. DE MARTIN, Sui limiti ingiustificati alle competenze delle Regioni ordinarie in tema di legittimazione delle occupazioni di terre di uso civico, in Le Regioni, 1988, 6, 1724-1742

dalla legge forestale 30 dicembre 1923 n. 3267 e dal relativo regolamento n. 1126 del 1926, e li sottoporrono all'approvazione dei Consigli provinciali dell'economia, ora Camere di Commercio, a far data dal 1977 in capo alle Regioni (nonostante qualche dubbio interpretativo palesato da qualche Regione a statuto ordinario). Ciò avviene anche sul piano degli statuti (e dei regolamenti) delle Associazioni agrarie, come previsto dall'art. 59 del R. D. n. 332 del 1928. Statuti e regolamenti locali, quindi, in quest'epoca (a cavallo degli anni trenta), così come lo stesso regolamento sugli usi civici, rispondono ad una esigenza prettamente statale, di esecuzione e concorso nell'esecuzione delle norme statali, anche se è indubbio che la normativa sugli usi civici risponda, in molte sue parti, comunque, ad una logica autonomistica e non propriamente autarchica. Basti pensare al ruolo delle Frazioni, dei Comuni (agli eventuali contrasti tra Frazioni e Comuni) e alla rilevanza peculiare del regolamento sugli usi civici. Si può dire che il regolamento sugli usi civici, così strutturato e previsto, è volto a dare esecuzione in sede locale alla normativa statale sugli usi civici, in una prospettiva autonomistica, anche se di inevitabile concorso (e, forse, preponderanza), sempre in quell'epoca, del regolamento statale del 1928.

D'altronde, i regolamenti statali dell'epoca rispondono ad una logica peculiare e diversa da quella attuale, in presenza di una Costituzione formale e rigida. La legge n. 100 del 1926<sup>24</sup>, anche oggetto di scrutinio e di legame con la l. n. 1766 del 1927 nella sentenza della Corte Costituzionale n. 43 del 1959 (redattore Gaspare Ambrosini), aveva delineato per alcuni regolamenti anche una condizione parallela alla legge (regolamento quasi-legge), da questa distinta per materiale determinazione di rispettive competenze.<sup>25</sup> Il rapporto di subordinazione, tuttavia, come oggi, tra legge e regolamento statale,<sup>26</sup> nella logica della sovranità,<sup>27</sup> risultava e risulta inevitabile ed incontrovertibile, laddove, invece,

---

in termini di autonomia, il regolamento locale e lo stesso regolamento di uso civico assumono una veste separata (forse sin dall'inizio) nei confronti dell'una e dell'altro, giungendo ad essere considerati, splendidamente, atti di esecuzione costituzionale<sup>28</sup>. Siamo, insomma, lontani dai regolamenti locali sugli usi civici adottati prima della legge del 1927 ed omologati dai Prefetti, ai sensi delle vecchie leggi comunali e provinciali e della normativa ottocentesca. Vale sottolineare, tra l'altro, che gli usi civici ottocenteschi (anche pro-quotizzazioni) sono, molte volte, diversi, maggiori o minori, rispetto ad altri, consacrati a far data dalla legge madre del 1927. I regolamenti di esecuzione, in particolare, secondo la migliore dottrina, hanno un valore interpretativo e devono rimanere in limiti di complementarietà e secondarietà tali da non allargare la materia disciplinata dalla legge, anche quando contengono una disciplina ulteriore. Questo è il caso proprio del regolamento del 1928, laddove prevede il regolamento di uso civico, oramai fondamentale nella gestione degli usi civici, nonché il potere statutario, entrambi non menzionati nella stessa legge del 1927.

Sul piano della disciplina generale delle diverse forme di esercizio degli usi civici, molto importanti sono i c.d. Decreti di assegnazione a categoria (C. Cost. n. 31 del 1990), conservati nelle sedi commissariali e negli uffici regionali (ma anche negli Archivi di Stato), previsti specificamente sempre dall'art. 42 del regolamento del 1928 e dagli artt. 11 e segg. della legge del 1927, che rappresentano, per così dire, la mini-costituzione locale degli usi civici ovvero la fonte primigenia di individuazione/spartizione degli usi stessi (anche di tipo diverso, più o meno ampi, rispetto ai dati ottocenteschi utilizzati anche per le quotizzazioni), con la conseguente assegnazione a categoria. Essi rappresentano, nella logica della sistemazione-riordinamento-liquidazione, lo spartiacque necessario rispetto al regime ottocentesco degli usi civici e all'applicazione dei regolamenti locali sugli usi civici pre-1927, omologati dai Prefetti, sulla base della legge comunale e provinciale. Da essi, redatti all'epoca dai Commissari per la liquidazione degli usi civici, sulla base di apposite perizie di istruzione demaniale, contenenti notevoli e

---

risalenti richiami storici, a volte anche affiancati da ulteriori provvedimenti ministeriali di tutela (ad esempio, aggiornati in termini di tutela ambientale, paesaggistica, archeologica), si evince l'esistenza e il mutamento dell'uso, la sua localizzazione con le vecchie denominazioni, l'estensione per ettari con foglio e particella, la tipologia, le occupazioni illegittime e legittime, le quote in libero possesso. Essi hanno una indubbia valenza ricognitiva e costitutiva degli usi civici sul territorio di riferimento, sui quali innestare l'attività gestoria, tramite il regolamento nonché, laddove consentite, le diverse procedure di alienazione, mutamento di destinazione, legittimazione, affrancazione, scioglimento delle promiscuità. Possono essere considerati, pertanto, come atti, solenni ed obbligatori, di alta amministrazione e giurisdizione sugli usi civici. Il piano normativo, infine, è affiancato eventualmente da quello economico, inevitabile per lo sfruttamento del bene stesso, rappresentato, insieme ad altri, dai piani di massima e dai piani tecnici di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, che devono essere in armonia anche con i rilievi boschivi e forestali delle terre stesse. Molte volte, infatti, la normativa sugli usi civici è costretta a convivere con quella, altrettanto importante, di tipo forestale. Nel suo complesso, il giudizio sulla normativa statale in materia di usi civici non può che essere positivo, avendone garantito appieno la sopravvivenza, in una sorta di mimetismo costituzionale, e forme interessanti di disciplina specifica.

Particolare interesse suscita, poi, la legge n. 97 del 1994,<sup>29</sup> la c.d. legge sulla montagna, il cui fondamento costituzionale è nell'art. 44 Cost., ultimo comma, laddove si afferma, esplicitamente, che la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane, alla cui tutela territoriale, economica, sociale e culturale concorrono tutti gli enti del nuovo art. 114 Cost. Interessante è il richiamo alla Carta europea delle Autonomie locali del Consiglio d'Europa, che dal 1989 tutela, in Italia, i territori sotto molteplici prospettive, espressamente menzionata, con riferimento agli usi civici, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 345 del 1997. In tale direzione, gli usi civici e le proprietà collettive, attraverso l'applicazione dei principi della Carta europea delle autonomie locali del 1985,

---

<sup>29</sup> G. C. DE MARTIN, Commento all'art. 3 legge n. 97 del 1994, in Riv. Dir. Agr., 1994, I, 579-585.

assumono non solo un rilievo costituzionale ma anche europeo (che supplisce il deficit comunitario). E' auspicabile, pertanto, un legame sempre più stretto tra i diversi livelli territoriali, attraverso il Consiglio d'Europa e la stessa Unione europea, che, come già sottolineato, dedica poco spazio agli usi civici (vedi il programma Intereg sui commons), quasi ignorandoli. Indicazioni interessanti emergono nell'art. 38 della legge regionale del Veneto n. 13 del 2012, di modifica di alcune disposizioni della legge regionale n. 26 del 1996, sulle misure del Piano di Sviluppo Rurale a favore delle Regole e degli altri soggetti indicati nell'art. 1, considerati come imprenditori agricoli professionali a titolo principale. Particolare importanza riveste l'art. 3 della legge n. 97 del 1994, richiamato dalla l. n. 168 del 2017, in materia di tutela regionale delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane,<sup>30</sup> le regole cadorine<sup>31</sup> e le associazioni, di cui alla legge 4 agosto 1894 n. 397 (citata nella ordinanza n. 316 del 1998 della Corte Costituzionale, in ordine alle università agrarie, di cui si sottolinea la rilevanza pubblicistica), sull'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontificio (una legge che usa il termine proprietà collettiva nel suo art. 1), cui è affidata la gestione dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva, indivisibile ed inusucapibile. Tali organizzazioni hanno la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti, in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria. Resta ferma, altresì, la loro autonomia statutaria, sono rette da antichi laudi e consuetudini, ma la disciplina regionale interviene per le nuove destinazioni dei beni comuni, salvaguardando sempre la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale, le diverse

---

<sup>30</sup> G. G. BOLLA, Le comunioni familiari ereditarie dei territori alpini e la legge 16 giugno 1927 sul riordinamento degli usi civici, in G.G. BOLLA, Scritti di diritto agrario, Milano, 1963, 501-526; C. MARZUOLI, Comunità montane, comunioni familiari e usi civici, in Rivista di Diritto Agrario, 1/1974, 669 e segg.

<sup>31</sup> G. G. BOLLA, La proprietà regoliera del Cadore e la legge sugli usi civici, Firenze, 1946



garanzie di partecipazione nella gestione, forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi, forme di raccordo territoriale, preferibilmente attraverso consorzi, il coinvolgimento nelle scelte urbanistiche, nella gestione forestale, ambientale e culturale.

Alquanto interessante è notare la presenza in una legge sulla proprietà collettiva di un articolo, il 12, dedicato, appositamente, agli “usi civici”, sotto il profilo della determinazione dei compensi derivanti dalla espropriazione di terreni in uso civico<sup>32</sup>.

La portata della legge quadro del 1994, anch'essa utilizzata come norma interposta in sede di scrutinio di costituzionalità (C. Cost. n. 17 del 1999), pur essendo stata, essa stessa, oggetto di sindacato (con incostituzionalità parziale), come avvenuto già per la legge del 1927 (in una sorta di equiparazione ordinamentale), è sicuramente limitata alle zone montane e le sue disposizioni costituiscono principi (fondamentali) da rispettare in sede regionale, anche dopo la riforma del 2001 (C. cost. n. 156 del 1995, Presidente Baldassarre). Per le Regioni a statuto speciale si provvede alle finalità della suddetta legge secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione. La legge n. 168 del 2017 la cita nell'art. 3 a proposito degli antichi originari, abroga il comma 2 dell'art. 3 (non tocca, invece, le disposizioni della l. n. 1766 del 1927) e stabilisce che entro dodici mesi dall'entrata in vigore (12 dicembre 2017-12 dicembre 2018) la Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'art. 3, comma 1, lett. b) nn. 1, 2, 3, 4 della l. n. 97/94. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il territorio di propria competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati sono resi esecutivi con deliberazioni delle Giunte regionali. A prima lettura, tale disposizione risulta inapplicabile nella sua portata generale in alcuni demani civici meridionali “non montani” e rende

---

<sup>32</sup> Sull'espropriazione v. A. PALERMO, Espropriabilità e mutamento di destinazione dei beni di uso civico, in *Giust. Civ.*, 1968, I, 336 e segg.; U. PETRONIO, Esproprio di terre di uso civico e partecipazione della Regione, in *Dir. Giur. Agr. It.*, 1995, 405 e segg.; I. CACCIAVILLANI, Natura demaniale dei beni ed espropriazioni per pubblica utilità, in *Giust. Civ.*, 1/1993, 273 e segg.

inutile l'adozione di una nuova legge regionale di attuazione delle disposizioni della l. n. 168 del 2017.

In un quadro storico-legislativo e costituzionale ben preciso si innesta, ora, la l. n. 168 del 2017,<sup>33</sup> nella sua dimensione soggettiva (art. 1) ed oggettiva (artt. 2 e 3). Essa costituisce, sebbene in una logica privatistica o di tendenziale privatizzazione della materia, un importante ma breve tassello della evoluzione nella tutela dei domini collettivi, comunque denominati. Le sue criticità sono evidenti e sono state segnalate anche nel dibattito della dottrina più accorta (Cerulli Irelli, Fulciniti) e dagli operatori del settore, preoccupati dalla fine delle competenze regionali, soprattutto sulla scorta delle decisioni recenti e trancianti della Corte Costituzionale n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018. La legge n. 168 del 2017 rappresenta, tuttavia, una possibile risposta (sbagliata) ai rischi evidenti ed alle minacce liquidatorie (da alcuni ritenute impropriamente sottese alla stessa l. n. 1766 del 1927) nonché ai tentativi di usurpazione e mala gestione urbanistica operati soprattutto a livello territoriale con l'intervento del potere pubblico ovvero di una politica non volta a rappresentare effettivamente l'interesse pubblico e collettivo. L'art. 1 si apre, infatti, con una enunciazione forte sul riconoscimento dei domini collettivi e in attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione (non cita il 117 Cost.), afferma che la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie: a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale; c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale; d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà

---

<sup>33</sup> Su cui ampiamente F. MARINELLI-F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pacini, Pisa, 2017

pubblica o collettiva. Enunciazione ancora più forte e travolgente risulta quella secondo cui gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno "personalità giuridica di diritto privato" ed autonomia statutaria. L'art. 2 della legge, poi, è rubricato "Competenza dello Stato": non si dice, tuttavia, espressamente competenza esclusiva dello Stato come sembra emergere nelle due sentenze gemelle della Corte Costituzionale n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018 che sembrano blindare appositamente l'evoluzione interpretativa della nuova l. n. 168 del 2017. Una competenza esclusiva statale sui domini collettivi (che, a rigor di logica potrebbero anche non essere gli usi civici) appare contraddittoria se si considera l'evoluzione degli istituti in esame, lo stato dell'arte della giurisprudenza costituzionale, il pluralismo degli ordinamenti giuridici e lo stesso dibattito costituente. Il rischio è quello di creare una frattura nel pluralismo ordinamentale, di estromettere una certa legislazione regionale di dettaglio (*tempus regit actum*) nel quadro costituzionale repubblicano, di scavalcare la precedente legislazione regionale e anche la normativa territoriale conforme alla legge n. 1766 del 1927 e alla legge n. 97 del 1994, generando un futuro ed incerto contenzioso costituzionale, nonché di orientare, blindandola, la futura legislazione regionale di attuazione della sola l. n. 168 del 2017 (ovvero utilizzando la stessa e non la l. n. 1766 del 1927). Tra l'altro, prospettare nella l. n. 168 del 2017 una competenza esclusiva statale sui domini collettivi, in cui le Regioni a statuto speciale sono comunque salvaguardate (art. 2, quinto comma), così come le Regioni ex art. 3 della l. n. 97/1994, significa rendere sempre più rilevante la portata di principio della stessa l. n. 1766 del 1927.

Sul piano delle competenze dello Stato, la legge n. 168 del 2017 prosegue sottolineando che la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto. La Repubblica riconosce

e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformita' dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore. Il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza quando si verificano le seguenti situazioni: a) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilita' del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; b) essere riservato ai componenti della comunita', salvo diversa decisione dell'ente collettivo. I beni di proprieta' collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponentziali delle collettivita' titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con Amministrazione separata. Resta nella facolta' delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278. Infine, i principi della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformita' ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

L'art. 3 chiude la brevitatis della legge e specifica che sono beni collettivi: a) le terre di originaria proprieta' collettiva della generalita' degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate; b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprieta' collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuita' di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione; d) le terre di proprieta' di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati; e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli

antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97; f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici. I beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico. Resta fermo che, come principio storico, il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Limitatamente alle proprietà collettive di cui all'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, terzo comma, della legge 3 dicembre 1971, n. 1102. L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo. Sul piano della tutela ambientale con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge (12 dicembre 2017-12 dicembre 2018), le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato dalla l. n. 168 del 2017 che si chiude definitivamente con un cenno europeista stabilendo che negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia. In sede di primo bilancio, lette le disposizioni normative, come suindicate, si può dire che non è

peregrina l'ipotesi di una plausibile illegittimità costituzionale sopravvenuta per violazione della l. n. 168 del 2017 di buona parte delle leggi regionali attualmente vigenti sugli usi civici e le proprietà collettive, sia nelle Regioni a statuto ordinario sia in quelle a statuto speciale (forse meno), con un contenzioso imminente e immanente. E' da dire, altresì, che le vecchie leggi regionali vigenti con il regime dello statuto ordinario sono in realtà attuative della l. n. 1766 del 1927 (e del D.P.R. n. 616 del 1977) per cui resterebbero in separazione delle competenze con la l. n. 168 del 2017 o al più in gerarchia rispetto ai principi compatibili.

Le stesse nuove leggi regionali attuative della l. n. 168 del 2017, difficili a vedersi nei tempi stretti, ma ordinatori, fissati dalla stessa l. n. 168, sarebbero in separazione delle competenze con le vecchie leggi regionali precedenti ed attualmente vigenti. Nondimeno il potere di autonormazione (in realtà, definito provvedimentale) degli enti esponenziali delle collettività, in assenza della legge regionale attuativa della l. n. 168 del 2017, non sarebbe primario ma sostitutivo e sottoposto all'approvazione delle Giunte regionali, ovvero del potere esecutivo regionale in dispregio, nella forma di governo regionale, del potere legislativo regionale.

Sul piano delle riforme della legislazione sugli usi civici, così come di quella di contorno, i tentativi sono stati numerosi ma improduttivi fino all'adozione della l. n. 168 del 2017. In tale confusione e stasi nazionale, la legislazione regionale ha saputo sguazzare con disposizioni anche liquidatorie, ad esempio attraverso l'uso incessante dell'istituto, alquanto pericoloso, sui generis, della "sclassificazione" (C. Cost. n. 511 del 1991, n. 249/2012 e n. 103 del 2017).<sup>34</sup>

Vale sottolineare, che gli stessi progetti di riforma,<sup>35</sup> non sembrano, tuttavia, poter superare e non hanno superato la legge n. 1766 del 1927 nel suo valore intrinseco e

---

<sup>34</sup> Sull'applicazione dell'istituto suindicato A. PASTORE, Estinzione degli usi civici per sclassificazione, in Riv. Not., 1992, 966 e segg.; M. MAZZA, In tema di sclassificazione di terre civiche, in Giur. Agr. it., 1991, II, 25 e segg.; C. ALVISI, Usi civici, in Contratto e Impresa, 2/2005, 868 e segg

<sup>35</sup> L. MASOTTO, Gli "usi civici" nei progetti di riforma, Padova, 1998

denso di elementi di costituzionalità, come emerso in questo studio, anche con riferimento alle novità della l. n. 168 del 2017. La stessa eventuale approvazione di una nuova legge sugli usi civici e sulle proprietà collettive come è avvenuto con la legge n. 168 del 2017 non incide e non inciderebbe, tuttavia, sulla rilevanza storico-costituzionale della vecchia legge madre del 1927. Non a caso, vale ribadirlo, la l. n. 168 del 2017 non potrebbe operare senza la l. n. 1766 del 1927, laddove invece potrebbe operare senza la l. n. 97 del 1994, che in un comma ha anche abrogato. *Re melius perpensa*: la l. n. 168 del 2017 ha abrogato un solo comma della l. n. 97 del 1994, in cui la disciplina privatistica è comune, non ha invece toccato (addirittura sfiorato), ad oggi, nessuna disposizione normativa della l. n. 1766 del 1927.

Sul piano della nuova territorialità degli usi civici, che ha scalzato la loro statualità, ma non la loro pre-statualità (e le stesse pre-autonomie), rilevano e rileveranno, nonostante la l. n. 168 del 2017, sia le numerose leggi regionali sia i nuovi statuti regionali.

Sul piano delle leggi regionali<sup>36</sup> adottate, alla stregua della legge n. 1766 del 1927 e della legge n. 97 del 1994, i riferimenti sono numerosi e le disposizioni alquanto articolate, suscitando anche qualche perplessità e maggiori esigenze di coordinamento, se non proprio problemi di costituzionalità. E' da dire, sin da ora, che la Corte Costituzionale ha lasciato ampi spazi alla legislazione regionale di determinarsi nella disciplina della materia, tant'è che, pur in presenza di dubbie sanatorie, alienazioni, legittimazioni e mutamenti di destinazione nonché forme di sclassificazione, è stato difficile rintracciare nel passato, tranne alcuni casi (C. Cost. n. 103 del 2017), apposite decisioni di incostituzionalità trancianti sulla normativa regionale degli usi civici e delle proprietà collettive, a volte davvero abnorme.

Le novità della l. n. 168 del 2017 comporteranno una rivisitazione della legislazione regionale vigente (l'Umbria è stata tra le prime a progettare, l'Abruzzo è in itinere), anche alla luce delle correlative sentenze "anti-regionaliste" della Corte Costituzionale n. 113 del 2018 e n. 178 del 2018.

---

<sup>36</sup> S. GATTAMELATA, *Leggi regionali e Corte Costituzionale: verso una gestione differente dei terreni di uso civico*, in *Giur. Cost.*, 1992, 4419 e segg.

Tuttavia, per alcuni versi, l'esperienza regionale maturata in materia di usi civici nel passato, consolidatasi nel corso del tempo, stante la non modifica della legge del 1927 (anche ad opera della l. n. 168 del 2017), potrebbe risultare determinante (se non proprio anticipatoria-integrativa o, addirittura, forzatamente sostitutiva) nell'individuare alcune, ma forse non tutte, le possibili disposizioni di una futura legge quadro sugli usi civici più consona al quadro costituzionale, non meramente ripetitiva, pur richiesta nel dibattito della dottrina. E' indubbio che il valore delle leggi regionali, di per sé parificate alla legge ordinaria, in un'ottica di separazione delle competenze, sia anche questo: quello, cioè, di anticipare il dettato nazionale, sperimentando sul campo e nel dettaglio, situazioni oggettive e soggettive che, successivamente, possono essere di più ampio respiro e portata normativa, al di là della stessa l. n. 168 del 2017. In altri termini, nulla esclude che norme regionali inizialmente di dettaglio, di per sé subordinate a quelle di principio, divengano successivamente esse stesse statali di principio. Si può dire, sin da ora, che tra le leggi regionali adottate spiccano nel passato (ante l. n. 168 del 2017), per molti versi, quali modelli di riferimento, quelle della Liguria, del Molise e del Piemonte. Interessanti risultano anche quelle dell'Umbria, del Veneto e della Provincia autonoma di Trento.<sup>37</sup> Emblematico, poi, è il testo unico regionale della Lombardia. Tutte sono e saranno rivisitate e modificate nel corso del tempo per dare attuazione alle novità della l. n. 168 del 2017.

Tuttavia, vale sottolineare, che non esiste, allo stato dell'arte, una legge regionale organica e omnicomprensiva sugli usi civici e le proprietà collettive. Buona parte delle leggi regionali contengono disposizioni sporadiche, settoriali, isolate, limitate, frastagliate, racchiuse in pochi articoli, forse non determinanti, a volte intruse e introdotte in provvedimenti normativi consimili o collegati, addirittura di carattere finanziario.

Una buona legge regionale sugli usi civici e sulle proprietà collettive (nonché sui domini collettivi) dovrebbe coprire tutti i settori di molteplice e speciale rilevanza<sup>38</sup> degli stessi:

---

<sup>38</sup> G. DI GENIO, La molteplice rilevanza (storica, giuridica, comparata) degli usi civici, in *Il Diritto dell'Economia*, 3/2006, 583 e segg.



quadro iniziale definitorio come diritti, tutela e garanzie incondizionate, definizione dei problemi urbanistici<sup>39</sup>, economici, agricoli, archeologici, demaniali, turistici,<sup>40</sup> etc.

Allo stato, dunque, non esiste una legge regionale perfetta. Esiste, viceversa, una legge statale (perfetta) che non è sicuramente la l. n. 168 del 2017. Tutte hanno pregi e difetti giuridici, molte, vale ripeterlo, sono parziali, perché affrontano solo ambiti specifici, omettendo valutazioni concrete su altri profili, inevitabilmente collegati. Probabilmente, in futuro, attraverso il sistema delle conferenze territoriali e nello spirito della leale collaborazione, si potrebbe immaginare un percorso normativo comune, pur nelle rispettive diversità e autonomie, più definito, utile e orientante per gli enti territoriali stessi.

La Regione Abruzzo ha legiferato numerose volte in materia, anche se assume importanza soprattutto la legge n. 25 del 3 marzo 1988 (C. Cost. n. 249 del 2012), modificata ed integrata con provvedimenti legislativi successivi (nn. 26/1988, 37/1989, 3/1998). Le novità più importanti, volte nel dettaglio a risolvere problematiche locali, riguardano la convalida delle alienazioni delle terre civiche non previamente assegnate a categoria e l'istituto della c.d. sclassificazione delle terre che abbiano perso l'originaria vocazione agro-silvo-pastorale, giudicata ammissibile dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n. 511 del 1991 ma contra C. Cost. n. 103 del 2017 sul caso Sardegna). Con la legge regionale n. 68 del 1999, poi, si sono determinate le procedure per la fissazione del valore dei suoli in uso civico e con la legge regionale n. 95 del 2000, modificata dalla n. 21 del 2006, si è richiamata, in ossequio alla legge sulla montagna, l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni montane che gestiscono

---

<sup>39</sup> V. ANTONELLI, Usi civici e insediamenti urbani, in *Rivista del notariato*, 1/1999, 65 e segg.

<sup>40</sup> N. DEUTSCH - A. GRATTER, Gestione comunitaria delle risorse silvo-pastorali e valorizzazione mirata delle potenzialità turistiche, economiche e sociali. Ontario e Trentino a confronto, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2010, 1, 223-237; G. DI GENIO, Agriturismo e usi civici, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2008, 1, 295-301

patrimoni collettivi. Naturalmente, è già in corso di discussione nel 2018 un nuovo progetto di legge regionale finalizzato a favorire la semplificazione della normativa dell'uso civico della Regione Abruzzo, apportando una concreta manutenzione alle norme regionali e raccogliendo, in un unico articolato, le numerose disposizioni vigenti che negli anni si sono susseguite, andando ad abrogarne oltre dodici leggi. Nella redazione del progetto di legge, si è tenuto conto della recente legge statale in materia di domini collettivi (Legge 20 novembre 2017, n. 168), e di alcune rilevanti novità introdotte, quali il riconoscimento espresso della natura giuridica di diritto privato delle ASBUC. Si è lavorato per coordinare il progetto con la legge forestale regionale (L.R. 3/2014) e con le disposizioni contenute nella Legge regionale n. 26/2015, che ha istituito la 'Banca della Terra d'Abruzzo'. La proposta si prefigge di promuovere e valorizzare la gestione comunitaria del territorio civico, tutelando la proprietà collettiva come integrazione del reddito delle popolazioni residenti, per agevolare la permanenza nelle zone svantaggiate, solitamente zone marginali e montane", coinvolgere maggiormente le amministrazioni locali, consentendo, prioritariamente un'ottimizzazione della fruizione del patrimonio di uso civico, attraverso una auspicata pianificazione territoriale, nonché un'ulteriore semplificazione degli iter procedurali in materia. Il provvedimento ridisegna le competenze e le funzioni di programmazione gestionale di Regione e Comuni, e dettaglia la funzione delle ASBUC, riconoscendone un ruolo primario. I comuni si occuperanno delle funzioni e delle attività, non riservate nello specifico alla Regione, che invece mantiene a sé le funzioni che richiedono un esercizio unitario, in quanto strettamente collegate sia alla tutela della consistenza del patrimonio collettivo (autorizzazioni all'alienazione, rilascio di pareri per la realizzazione di opere di rilevante interesse su terreno gravato da uso civico), sia all'accertamento ed al censimento di tali beni. A tal proposito, nel testo viene esaltato il ruolo di indirizzo, verifica e controllo della Regione stessa, nonché quello di programmazione della gestione produttiva dei beni civici, con la redazione dell'Inventario delle terre civiche ed il Piano regionale di utilizzazione delle terre civiche.

La Regione Basilicata è intervenuta con la legge n. 57 del 2000, modificata dalla n. 15 del 2008, di taglio tradizionale ed istituzionale, nello spirito della legge madre del 1927. Vi è,

in altri termini, un forte interventismo regionale (tant'è che i regolamenti di uso civico sono fotocopie di modelli predefiniti ovvero in disuso o, addirittura, in vari casi, non adottati), anche sul piano procedurale e tecnico, e l'istituto della legittimazione può determinarsi anche con l'alienazione. I Comuni, tuttavia, hanno competenze sulle procedure amministrative di cancellazione e conservazione degli antichi livelli anteriori al 1927 nonché sulle affrancazioni (sempre degli antichi livelli) su istanza del livellario. La Regione, infine, ha previsto, con la legge n. 23 del 1997, il censimento delle organizzazioni montane, in ossequio alla legge sulla montagna n. 97 del 1994. E' in corso di discussione una nuova legge regionale (progetto di legge regionale n. 96 del 2016), supportata dalle associazioni di categoria, che dovrà necessariamente adeguarsi ora alle novità della l. n. 168 del 2017 e nel frattempo, sul versante della semplificazione delle procedure, anche urbanistiche, è apparso, come norma intrusa, l'art. 8 bis della l. r. n. 4/2019.

La Regione Calabria è intervenuta sulla materia a far data dagli anni novanta e grandi novità sono state introdotte con la legge regionale n. 18 del 2007. Essa ha utilizzato il meccanismo costituzionale del conferimento di funzioni, attribuendo ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la liquidazione degli usi civici, la verifica demaniale, la legittimazione e l'affrancazione, la gestione e la classificazione dei terreni di uso civico. La Regione Campania ha disciplinato gli usi civici nella legge regionale n. 11 del 1981<sup>41</sup> e in altre disposizioni minori collegate<sup>42</sup>. Si tratta di un provvedimento normativo, oramai

---

<sup>41</sup>G. CERVATI, La nuova legge campana in materia di usi civici, in Quaderni del Pluralismo, 1983, 1, 170-179; S. D'ANIELLO, Legge regionale della Campania n. 11/81 in relazione alla normativa nazionale sugli usi civici, in Regione Lazio, Terre collettive e usi civici tra Stato e Regione, Atti del Convegno di Fiuggi, 25-27 ottobre 1985, cit., 199 e segg. (ricordo che il dott. D'Aniello, ed ho avuto modo di conoscerlo e incontrarlo, all'epoca, per motivi di lavoro, nella vecchia sede di via della Borsa a Napoli, è stato uno dei più apprezzati e preparati Dirigenti dell'ufficio usi civici della Regione Campania)

<sup>42</sup> Si pensi al delicato problema delle cave in uso civico di cui all'art. 24 della legge regionale campana n. 17 del 1995

datato, ma ritenuto ben costruito, attraverso cui gli uffici regionali hanno tentato di salvaguardare, anche con indirizzi e prassi molto rigide, un patrimonio collettivo difficile da controllare. Anche in esso il dirigismo regionale è evidente, ma ai Comuni (molti dei quali dotati dell'apposito regolamento sugli usi civici) e alle Asbuc/Asuc (solo tre in Campania) sono rimesse buona parte delle modalità gestorie, anche di tipo innovativo (e cooperativistico), sulla base di appositi piani economici e di sviluppo. Legittimazioni, mutamenti di destinazione, affrancazioni e sdemanializzazioni (ex art. 10), per l'irreversibile trasformazione del terreno, sono sottoposte ad un attento vaglio e, in molti casi, non sono facili a determinarsi. Un maldestro tentativo del 2015 (Reg. Gen. n. 92) di riordino urbanistico degli usi civici si è bloccato, fortunatamente, in sede legislativa, anche sulla base dei solleciti del Gruppo di studi sugli usi civici nell'Italia meridionale ([www.cesducim.blogspot.com](http://www.cesducim.blogspot.com)).

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato, sporadicamente, la materia degli usi civici in una serie di disposizioni normative (l.r. nn. 35/1977, 30/1981, 11/1988, 7/1992, 6 e 49/1996 e 6/2004) nonché con la legge n. 22 del 1991 riferita, però, all'istruttoria per il riordino degli usi civici, all'espletamento delle operazioni di verifica demaniale e ad ogni altra attività amministrativa di sistemazione e gestione delle terre di uso civico. Ad essa deve essere affiancato il sistema delle proprietà collettive, come, ad esempio, nel caso delle Partecipanze agrarie emiliane, sicuramente interessate alle novità della l. n. 168 del 2017.

La Regione Friuli-Venezia-Giulia,<sup>43</sup> come Regione autonoma a statuto speciale, ha potestà legislativa esclusiva sugli usi civici, in virtù della legge costituzionale n. 1 del 1963. In questo caso la dimensione costituzionale dell'uso civico emerge a pieno titolo in una fonte e in un fronte di rango costituzionale, rendendo quasi superfluo il dato

---

<sup>43</sup> C. ZENDRI, *Le terre civiche della montagna del Friuli-Venezia Giulia: problemi e prospettive*, in *Bosco e Ambiente*, 1997, IX, 3; L. NAZZI, *La proprietà collettiva in Friuli, problemi e prospettive*, in *Dalle Vicinie al federalismo. Autogoverno e responsabilità*, Associazione culturale Carlo Cattaneo, Pordenone, 2010, 207 e segg.

legislativo successivo. Pur nella piena applicabilità della legge del 1927, il dato regionale si è manifestato, propriamente, da un lato, con la legge regionale n. 3 del 1996, assunta in ossequio alla legge sulla montagna, dove è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato alle associazioni ed ai consorzi di comunioni familiari montane o ad organizzazioni simili (C. Cass. n. 24978 del 2018), come le vicinie,<sup>44</sup> dall'altro, con la legge n. 34 del 1990 (disposizioni in materia di usi civici), in realtà molto stringata. Rilevano, poi, in termini di modifiche la legge regionale n. 39 del 1993, il D.G.R. n. 1282 del 2001 e la l. r. nn. 31 del 2005 e 12 del 2009.

La Regione Lazio,<sup>45</sup> attenzionata dalla Corte Costituzionale (C. Cost. n. 113 del 2018),<sup>46</sup> ha affrontato la materia sin dagli anni ottanta e ha disciplinato nel dettaglio le inevitabili problematiche urbanistiche degli usi civici con la legge regionale n. 1 del 1986 (e successive modifiche) dichiarata incostituzionale proprio nell'art. 8 (C. Cost. n. 113 del 2018), proprio sul regime urbanistico dei terreni di uso civico (l. r. n. 59 del 1995). Dubbi permangono, infatti, con riferimento ai limiti invalicabili ex artt. 8 e 27 del Testo unico

---

<sup>44</sup> G. LOMBARDI, A proposito della “Vicinia” di Vico. Sopravvivenze romane e albori comunali nel territorio monregalese, Torino, 1967

<sup>45</sup> I. MORESCHINI, Gli usi civici nella Regione Lazio, in *Federalismi.it* n. 12/2007

<sup>46</sup> La Consulta con la sentenza n. 113 del 2018 statuisce perentoriamente che il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime – per quanto precedentemente argomentato – devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella Regione (in tal senso, sentenza C. Cost. n. 210 del 2014).

sull'edilizia del 2001. Sono state previste forme di dubbia sanatoria<sup>47</sup> e di alienazione sia delle terre civiche che abbiano destinazione edificatoria che dei terreni oggetto di costruzioni abusive (C. Cost. n. 204 del 1995). Ai Comuni, in particolare, sono state attribuite le funzioni di vigilanza sui beni di uso civico e di demanio armentizio (l. r. n. 14 del 1999) e i compiti relativi alla liquidazione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni privati che abbiano acquisito carattere edificatorio. Particolare rilievo, poi, assumono le c.d. università agrarie, quali organismi gestori delle terre gravate da uso civico, ai sensi della l. r. n. 22 del 1985, nello spirito di azione della legge sulla montagna e della stessa vecchia legge n. 397 del 1894 sui domini collettivi (voluta da Tommaso Tittoni diplomatico e politico del '900 per riconoscere le associazioni agrarie oggi università agrarie), abrogata dall'art. 1 del d.lgs. n. 212 del 2010. Di recente è stato adottato il regolamento sui periti demaniali n. 87 del 2018 ex art. 1 della l.r. n. 8 del 1986.

La Regione Liguria ha disciplinato la materia sin dagli anni settanta ed è intervenuta, propriamente, con la legge n. 27 del 2002 e s.m.i del 2012 (n. 50) e nel 2014 (n. 41) (e il correlativo regolamento regionale del 24 agosto 2007), una sorta di legge obiettivo contenente le “prime norme” sugli usi civici, nel pieno rispetto dei diritti delle popolazioni, dei profili economici di sviluppo e del vincolo ambientale. Si tratta di una disciplina istituzionale molto interessante, che potrebbe fungere da modello di riferimento, pienamente compatibile con la legge del 1927, rigida soprattutto sul piano gestorio, delle alienazioni e dei mutamenti di destinazione.

La Regione Lombardia ha adottato numerose disposizioni sin dagli anni settanta, ora riconducibili, per molti versi, al testo unico delle leggi regionali n. 31 del 2008, in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale, che ha dettato anche nuove disposizioni in tema di usi civici. Esso ha abrogato, in particolare, le leggi regionali n. 52 del 1985 e n. 13 del 1986.

---

<sup>47</sup> P. FEDERICO, Usi civici e sanatoria degli abusi edilizi, in Regione Lazio, Terre collettive e usi civici tra Stato e Regione, Atti del convegno di Fiuggi, 25-27 ottobre 1985, cit., 163-168.

La soluzione prescelta dalla Lombardia è sicuramente unica ed originale nel suo genere normativo, fortemente legata ai processi di semplificazione normativa e di certezza del diritto. Il titolo XI, in particolare, individua le disposizioni organizzative sugli usi civici, il conferimento di funzioni anche alle Province sui procedimenti amministrativi, il riordino della materia attraverso l'Ersaf, progetti di catalogazione dei terreni attraverso contributi ai Comuni, alienazioni e mutamenti di destinazione, collegati agli strumenti urbanistici generali, poteri istruttori tramite l'avvalimento di funzioni provinciali e delle Comunità montane, la liquidazione dei terreni su terre aliene, l'affrancazione delle promiscuità in alcuni casi, la regolarizzazione delle occupazioni abusive, attraverso la compravendita, come alternativa alla legittimazione con il parere commissariale, la libera disposizione dei terreni a coltura agraria senza ripartizione, il sistema delle conciliazioni (ora di estrema attualità processuale con il fenomeno della mediazione).

La Regione Marche, dove il dato forestale è molto esteso ed operano in autonomia molte comunanze agrarie<sup>48</sup>, non ha mai ritenuto di dover disciplinare nel dettaglio, specificamente, la materia degli usi civici, per cui rende applicabile buona parte delle disposizioni congiunte della legge n. 1766 del 1927 e n. 97 del 1994. Riferimenti importanti sono contenuti anche nella legge n. 13 del 2004, n. 26 del 2004 e n. 37 del 2008, dove, tra l'altro, le funzioni amministrative in materia di usi civici sono state attribuite alle Comunità montane (caso praticamente unico ed interessante), ad esclusione dell'inventario regionale.

Significativo l'art. 6 della legge regionale n. 18 del 2008, laddove si stabilisce, appunto, che le Comunità montane esercitano le funzioni in materia di usi civici, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera d) della legge regionale n. 24 del 1998.

In particolare, ex art. 8 della legge regionale n. 37 del 2008, si determina il decentramento in materia di usi civici, con il conferimento alle Comunità montane delle funzioni in materia di usi civici, previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera d), della l.r. 27 luglio 1998,

---

<sup>48</sup> Su cui A. FINCO - S. VALENTINI, Economia delle risorse e proprietà collettiva. La riscoperta delle comunanze agrarie nella Regione Marche, in Archivio Scialoja-Bolla, Milano, 1/2008, 161 e segg.

n. 24 (Disciplina organica delle funzioni amministrative in materia agro-alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale), a decorre dal 1° gennaio 2009. La Giunta regionale adotta lo “schema tipo” degli statuti e regolamenti previsti dagli articoli 43 e 59 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Gli enti che amministrano terre civiche sono tenuti ad adeguare i propri statuti e regolamenti entro centoventi giorni dalla data di adozione della deliberazione di cui al comma

4.

Il vincolo di cui all'articolo 24 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 è stabilito a favore della Comunità montana.

Restano in capo alla Regione le funzioni in materia di usi civici per gli enti che amministrano terre civiche il cui territorio, a seguito del riordino operato con la l. r. 18/2008, non ricade, anche parzialmente, in quello di una Comunità montana. In tali casi, resta, conseguentemente, in capo alla Regione il vincolo di cui all'articolo 24 della legge n. 1766/1927.

La Regione Molise ha disciplinato, in maniera interessante e completa, la materia con la l. r. n. 14 del 2002, rubricata, appositamente, usi civici e gestione delle terre civiche. Le funzioni amministrative relative agli usi civici e ai demani collettivi, sono esercitate dalla Regione e dalle autonomie locali, in una logica collaborativa. La legge regionale definisce le terre civiche e i demani collettivi come quelle assegnate in “proprietà collettiva” alla generalità degli abitanti di un Comune o di una Frazione e possedute da Comuni, Frazioni e Amministrazioni separate (i tre enti della sussidiarietà degli usi civici), comunque denominate. La finalità precipua della legge regionale è, poi, individuata nel fare delle terre civiche uno strumento produttivo primario per lo sviluppo delle popolazioni molisane, per l'incremento della forestazione e della zootecnia e per la valorizzazione ambientale. Si affermano, ancora, le forme di tutela e vigilanza rimesse al Presidente della Giunta regionale o, in via d'urgenza, ai Sindaci e ai Presidenti delle Amministrazioni separate e l'elaborazione di un piano quinquennale di azione sulle terre



civiche. Di recente, è in corso di regolamentazione l'albo dei periti istruttori demaniali per implementare le verifiche demaniali, a volte incomplete, sul territorio.

Interessante, poi, è segnalare il nuovo progetto di statuto regionale del Molise (in fieri), il cui art. 55, terzo comma, in materia di demanio, stabilisce che la gestione del patrimonio immobiliare è realizzata secondo criteri di buona conservazione e di redditività dei beni, anche valorizzandone l'idoneità ad essere destinati ad usi di interesse generale o collettivo.

La Regione Piemonte, con la legge regionale n. 29 del 2009 e n. 9 del 2007 (sulla delega ai Comuni), si pone su questa scia interessante del dato normativo territoriale. Le Partecipanze, tuttavia, vengono disciplinate con altre apposite leggi regionali.

Si valorizza, infatti, il bene di uso civico e in proprietà collettiva (espressamente menzionata), per la salvaguardia ambientale e culturale, la preservazione del patrimonio e del paesaggio forestale, agricolo<sup>49</sup> e forestale. Il dato delle competenze viene, così, agganciato all'art. 118 Cost. e si provvede alla esatta definizione dettagliata dei vari istituti e procedimenti amministrativi coinvolti nella gestione delle terre civiche. Viene data anche la definizione di uso civico come diritto reale, imprescrittibile, inalienabile, inusucapibile, goduto da una determinata collettività (C. Cost. n. 345 del 1997),<sup>50</sup> su beni di proprietà pubblica o privata ed assimilabili, per alcuni versi, ai beni demaniali. Tale ultimo assunto sembra, tuttavia, essere il meno pregnante sia in una prospettiva definitoria, sicuramente riduttiva, troppo civilistica, sia in quella assimilatoria (perché demanialistica), trattandosi di regimi diversi, in cui l'uso civico è, senza dubbio, un prius rispetto al demanio comunale (rectius: a tutti i demani), nonostante il tenore della fondamentale sentenza n. 70 del 2005 della Corte Costituzionale. Si opera, vieppiù, il trasferimento di funzioni ai Comuni, sentite le Amministrazioni separate, laddove costituite, di una serie di competenze ex art. 6, che vanno dalle concessioni

---

<sup>49</sup> Sugli interessi agricoli e agroalimentari in materia di usi civici v. l'art. 2, terzo comma, lett. d) del D.P.R. n. 41 del 2012

<sup>50</sup> F. G. SCOCA, Usi civici e irragionevolezza regionale, in *Giur. Cost.*, 1997, 3400 e segg.

amministrative alle alienazioni e sdemanializzazioni di aree compromesse dal punto di vista ambientale, dalle affrancazioni alle reintegre. Particolare attenzione viene, poi, riservata alle Amministrazioni separate<sup>51</sup> ed alle loro modalità gestorie, sottoposte ad un controllo pubblicistico di tipo regionale. Come sottolineato dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 1999 (redattore Zagrebelsky), esse hanno un ruolo essenziale, la cui presenza materiale sul posto è la migliore garanzia della protezione dell'ambiente e della tutela dei demani civici, che hanno oramai assunto un valore ambientale e paesaggistico.

La Regione Puglia è intervenuta con la legge regionale n. 7 del 1998, relativa alla disciplina degli usi civici e delle terre collettive, e le integrazioni di cui alla l.r. n. 19 del 2007. Stranamente (per una Regione del sud), nella legge regionale si menziona il termine proprietà collettiva e il quadro definitorio è sicuramente più appropriato: la Regione, infatti, tutela i diritti delle popolazioni residenti sulle terre civiche, provvede al riordino dei patrimoni collettivi e salvaguarda l'integrità di quelli meritevoli di conservazione. Tuttavia, proprio in attesa della nuova legge quadro nazionale in materia, espressamente menzionata, si crea un sistema di sanatoria attraverso declassificazioni e alienazioni per le occupazioni abusive e le aree edificate adottate dalla Giunta regionale, su proposta dell'ente titolare della gestione<sup>52</sup>. Nei rapporti, infine, tra usi civici e aree protette, al di là della legge n. 394 del 1991, l'ente gestore dell'area protetta potrà ridurre o sospendere gli usi civici per il tempo necessario, previo indennizzo dei diritti mortificati (recita la legge regionale).

---

<sup>51</sup> G. DI GENIO, *Le amministrazioni separate dei beni di uso demaniali*, in P. NERVI (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Atti della VII Riunione scientifica, Padova, 2001, 95-103.

<sup>52</sup> Interessante l'esperienza regolamentare pugliese, collegata e comparata anche ad altre realtà locali fuori Regione, segnalata da G. SOCCIO, *Note su alcuni regolamenti per l'esercizio degli usi civici nell'Italia meridionale*, in *Problemi e prospettive sugli usi civici*, a cura di G. DI GENIO, Rubettino, 2010, 91 e segg.

La Regione Sardegna,<sup>53</sup> anch'essa attenzionata dalla Corte Costituzionale (C. Cost. n. 210 del 2014, n. 103 del 2017 e n. 178 del 2018), come Regione a statuto speciale (C. Cost. n. 135 del 2010), conosce gli usi civici sin dallo statuto approvato con l. cost. n. 3 del 1948 (art. 3 lettera n e art. 6). La legge n. 12 del 1994, più volte modificata, contiene una interessante definizione degli usi civici, come “diritti delle collettività” sarde ad utilizzare beni immobili comunali e privati, rispettando i valori ambientali e le risorse naturali, ed appartengono ai cittadini residenti nel Comune. Nell’ottica della loro piena valorizzazione i beni di uso civico possono essere concessi a privati, enti, società, amministrazioni, cittadini associati; la gestione permane comunale o frazionale e particolare importanza è riservata all’apposito regolamento. Il mutamento di destinazione, vera spada di Damocle sub iudice, viene concesso a prescindere dal contenuto dell’uso civico e sono previste forme di permuta ed alienazione chieste dai Comuni nonché formule di sclassificazione regionale (ora, tuttavia, C. Cost. n. 103 del 2017) per irreversibile trasformazione. In tale direzione (sbagliata), la l. r. n. 19 del 2013 (c.d. editto delle chiudende), molto criticata, è stata dichiarata incostituzionale (C. Cost. n. 210 del 2014), grazie ad un forte intervento associazionistico, nell’art. 1 perchè ritenuta lesiva dei diritti dei cittadini cui verrebbero sottratti con procedure abnormi e accordi transattivi illegittimi enormi quantità di terreni di particolare pregio ambientale e paesaggistico.<sup>54</sup> La stessa l. r. n. 11 del 2017 sul versante urbanistico è crollata dinnanzi

---

<sup>53</sup> Su cui M. MASIA, *Gli usi civici in Sardegna: inquadramento storico-normativo*, in *Laboratorio territoriale della Provincia dell’Ogliastra* (a cura di), *Le terre civiche: opportunità di crescita e sviluppo per l’Ogliastra*, Milano, 2009, 155 e segg.

<sup>54</sup> Specificamente si dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici): a) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l’apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni

alla Corte Costituzionale proprio sul profilo del mutamento di destinazione che è l'unico ammissibile per l'utilizzazione dei beni civici per nuove finalità pubbliche. Nel Comunicato stampa della Consulta si legge che solo il mutamento di destinazione dei beni civici ne consente l'utilizzazione per nuove finalità pubbliche. La sentenza della Corte costituzionale n. 178/2018 (relatore Aldo Carosi) confermando il costante orientamento "sull'esclusiva competenza statale" nella definizione dei casi tassativi di declassificazione demaniale dei beni d'uso civico ha dichiarato incostituzionali le norme della legge regionale sarda 3 luglio 2017 n. 11 che prevedevano decisioni unilaterali del legislatore regionale, suscettibili di pregiudicare la pianificazione concertata in materia paesistico - ambientale. La Corte ha precisato che il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico quando avviene attraverso la valutazione delle autorità competenti, cioè del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della Regione. In tale prospettiva, "è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (C. Cost. n. 210 del 2014), la sede in cui eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e solo in casi di particolare rilevanza per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale". Infatti, il mutamento di destinazione "ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria" (C. Cost. n. 113/2018). La ragion d'essere di questa regola sta nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, come singoli e come cittadini, del potere di controllare che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata.

---

caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale; b) nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

La sentenza colpisce poi espressamente il comma 9 dell'articolo 39 che demandava al Ministero dell'ambiente il potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini previsti dall'illegittima procedura regionale di declassificazione dei beni. Infine, la sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale anche delle norme che prevedevano unilateralmente una modifica dei vincoli ambientali e paesistici, nonché la possibilità di definire, attraverso la demolizione e la ricostruzione, la differente localizzazione di edifici situati in aree sottoposte al vincolo paesaggistico ed ambientale (C. Cost. n. 308 del 2013).

La Regione Sicilia<sup>55</sup> racchiude la materia degli usi civici nello statuto speciale più risalente nel tempo, essendo stato adottato con R.D.L. n. 455 del 1946. La disciplina, quindi, è propriamente costituente o pre-costituzionale, in vista della stessa Costituzione del 1948. E' un caso evidente di disposizioni normative di rango primario nel periodo costituente (una sorta di Costituzione provvisoria in senso regionalista), divenute, poi, fonti costituzionali "sugli usi civici" ex art. 138 Cost.

Le norme regionali di riferimento, invece, si muovono tra la l. r. n. 1 del 1979, la n. 10/1999, la n. 28/2000, e le nn. 4 e 21 del 2003 fino alla l. r. n. 1 del 2009. E' interessante notare come, nel caso siciliano, gli usi civici siano associati ad altre disposizioni "intruse", quali quelle sulle cambiali agrarie (l. r. n. 28 del 2000), oggetto anche di una ordinanza della Corte Costituzionale (n. 345 del 2008) o sui cantieri di servizio (l. r. n. 1 del 2009). La l. r. n. 1 del 2009, in particolare, introduce disposizioni retroattive e prescinde, come la stessa l. r. n. 28 del 2000, dall'art. 9 della legge del 1927 n. 1766 (che potrebbe fungere da norma interposta, al pari del R.D. n. 332 del 1928, del D.P.R. n. 616 del 1977 e della l. n. 97 del 1994, come è accaduto nella già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 310 del 2006, relatore Alfonso Quaranta) in tema di legittimazioni, palesando, laddove prescinde, deroga e non applica, alcuni problemi di

---

<sup>55</sup> A. GERMANO', Demani e usi civici nell'esperienza siciliana, in Archivio Scialoja-Bolla, 1/2003, 39 e segg. Interessante, poi, rinviare al testo, oramai datato, ma significativo di un percorso, di P. ORESTANO, La quotizzazione in Sicilia, Palermo, 1896

costituzionalità. Si prevede, addirittura, l'acquisizione al patrimonio disponibile comunale delle terre del demanio civico, che per effetto degli strumenti urbanistici, non possono essere oggetto di legittimazione.

La Regione Toscana non ha mai legiferato in materia fino alla l. r. n. 27 del 2014 (detta Costato-Grossi) e al regolamento di attuazione n. 52/R del 2015. Il regolamento dettaglia la costituzione e la disciplina degli organi degli enti esponenziali per la gestione del demanio civico, e seguendo un'impostazione fatta propria da altre Regioni (Piemonte, Marche), il regolamento detta uno statuto-tipo per detti enti. Innovativa risulta la disciplina della conciliazione<sup>56</sup> stragiudiziale e l'accertamento amministrativo regionale degli usi civici (e quindi del "demanio civico") non diviene "definitivo" in caso di mancata opposizione dinanzi al Commissario per la Liquidazione degli usi civici. I diritti di proprietà possono essere conosciuti solo dal giudice: resta quindi sempre aperta al cittadino la possibilità di adire il Commissario perché accerti l'inesistenza degli usi civici sulla sua proprietà. Vi è stato, poi, in passato, qualche tentativo di proporre un riordino istituzionale della materia che ha previsto la gestione tramite apposite fondazioni dei beni di uso civico frazionale e il conferimento di funzioni amministrative alle Province, nello spirito della l. r. n. 10 del 1989 (art. 2, lett. o sulla gestione dei piani economici, le alienazioni, le concessioni a terzi, le migliorie per l'affranco). In Toscana, tuttavia, vi è il regolamento regionale n. 1 del 1992 di attuazione della legge n. 278 del 1957, sull'elezione dei Comitati di Amministrazione separata (caso strano, più unico che raro).

La Regione Trentino Alto-Adige, a statuto speciale, come le altre, racchiude gli usi civici sul fronte costituzionale ovvero in una fonte costituzionale ex art. 138 Cost. ed opera nella materia, anche, attraverso le Province autonome di Trento e Bolzano (C. Cost. n. 104 del 2008). La Provincia di Trento ha come riferimento normativo la legge provinciale n. 6 del 2005, che detta la nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico (rispetto alla l. r. n. 5 del 2002). Beni di uso civico e proprietà collettive sono

---

<sup>56</sup> C. VERDE, Limiti alla disponibilità dei beni di uso civico oggetto di conciliazione, in *Jus Civile*, 6/2015, 298 e segg.

“elementi fondamentali” per la vita e per lo sviluppo delle popolazioni locali e strumenti primari per la salvaguardia ambientale e culturale del patrimonio e del paesaggio agro-silvo-pastorale trentino. I diritti di uso civico sono diritti inalienabili, imprescrittibili ed inusucapibili appartenenti ad una comunità di abitanti. Spiccano nella legge provinciale i riferimenti al sistema delle fonti interne in materia, quali statuti e regolamenti, le modalità gestorie, il ruolo fondamentale delle Amministrazioni separate, le finalità di utilizzazione economica, anche se si prevedono casi di variazione, sospensione ed estinzione eccezionale del vincolo di uso civico, il coordinamento urbanistico, forme di regolarizzazione.

La Provincia autonoma di Bolzano<sup>57</sup> (anch'essa, varie volte, attenzionata dalla Corte Costituzionale)<sup>58</sup>, poi, opera con la l. p. n. 16/1980 e n. 34/1987 e con la legge provinciale n. 2 del 2010 (dove si usa il termine usi civici) e n. 17 del 2001 (C. Cost. n.

---

<sup>57</sup> Secondo l'art. 11 n. 8 dello statuto speciale per la regione T.A.A., la provincia di Bolzano gode in materia di usi civici di una potestà legislativa "primaria", vale a dire che trova i suoi limiti soltanto nella costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, negli obblighi internazionali e negli interessi nazionali, nonché nelle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica. Tali limiti non sono stati travalicati dalle norme contenute negli artt. 1 e 2 della legge provinciale di Bolzano 7 gennaio 1959 n. 2, i quali qualificano le interessenze, le vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie comunque denunciate e costituite, "comunioni private di interesse pubblico", soggette, per quanto non è stabilito dalla predetta legge provinciale, alle norme del cod. civile, e sottopongono alla sola disciplina di questo le comunioni che si siano formate dopo "l'impianto" del libro fondiario e le altre che, pur formate prima, non comprendano più di cinque membri.

<sup>58</sup> L'indennità di esproprio per i suoli agricoli nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Riflessioni sulle sentenze della Corte Costituzionale n. 187 e 213 del 2014, in [osservatorioagromafie.it](http://osservatorioagromafie.it), 2015

176/2013), con la quale interviene sui masi chiusi<sup>59</sup> (anche C. Cost. n. 87 del 1963, relatore Giovanni Cassandro e n. 135 del 2010, redattore Paolo Grossi), le interessenze (C. Cost. n. 87 del 1963), le vicinie, le comunità agrarie, le associazioni agrarie etc., per l'esercizio dei diritti sulle terre comuni. Altre disposizioni normative di vecchio rango hanno disciplinato il sistema delle Amministrazioni separate.

La Regione Umbria, che ha pre-adottato nel 2018 un nuovo disegno di legge regionale (DGR n. 756/2018), in attuazione della l. n. 168 del 2017, ha già disciplinato la materia in una prospettiva, anche produttiva, con la l. r. n. 1 del 1984, con la l. r. n. 45 del 1998 e con la l. r. n. 18 del 2011. L'obiettivo, infatti, è stato quello di favorire, in una sorta di Costituzione economica regionale degli usi civici, l'uso produttivo delle terre soggette all'esercizio degli usi civici e di altri diritti di promiscuo godimento nonché lo sviluppo economico dei territori interessati. E' stata operata, dunque, una scelta di campo, secondo una logica, per alcuni versi, imprenditoriale e cooperativistica di gestione, sul modello campano. Si prevede, infatti, anche in Umbria, l'alienazione dei terreni per l'irreversibile trasformazione e perdita dell'originaria destinazione, sulla base degli strumenti urbanistici adottati dai Comuni interessati.

La Regione Valle d'Aosta è, come è noto, a statuto speciale, per cui la disciplina rientra in sede legislativa esclusiva, alla luce della legge costituzionale n. 4 del 1948. Sul piano legislativo è da segnalare la l. r. n. 16 del 1985, ridotta in due articoli, che disciplina le norme per l'esercizio delle funzioni trasferite in materia di usi civici, consorzierie (l. r. 14 del 1973), enti speciali di natura pubblicistica, e promiscuità per condomini agrari e forestali.<sup>60</sup> Analogo rilievo assumono la l. r. n. 8/2001 e 11/2004.

La Regione Veneto,<sup>61</sup> infine, è intervenuta con la l.r. n. 31 del 1994, modificata dalla l. n. 9 del 2008, prevedendo il recupero delle terre civiche all'uso previsto dalla legge del

---

<sup>59</sup> A. TRABUCCHI, A proposito di costituzionalità dei masi chiusi, in *Giur. It.*, 1956, I, 1, 625 e segg.

<sup>60</sup> U. PETRONIO, Le consorzierie valdostane, in *Riv. Dir. Agr.*, 1999, I, 372 e segg.

<sup>61</sup> C. TREBESCHI, La disciplina regionale delle comunioni familiari montane venete, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1/1981, 621 e segg.



1927, in funzione dello sviluppo delle popolazioni, l'incremento delle attività economiche nelle zone rurali e la tutela e valorizzazione ambientale. Gli usi civici sono lo "strumento primario" necessario per raggiungere tali obiettivi, in base a piani di utilizzo. La peculiarità di tale legge regionale è quella di non prevedere nulla in tema di legittimazioni, affrancazioni e mutamenti di destinazione; il dato negativo è che parla prima di titolarità dei Comuni e delle Frazioni, dopo di proprietà collettiva della generalità degli abitanti e, ancora, assoggetta alla disciplina degli usi civici anche le costruzioni realizzate su terreno di uso civico. Le modifiche, poi, sono intervenute sulle Amministrazioni separate dei beni di uso civico. E' scontato sottolineare, infine, che in Veneto, al di là delle incertezze legislative, convive sia il sistema degli usi civici sia quello della proprietà collettiva, alla luce della legge sulla montagna. Le numerose Regole, in particolare, si inseriscono in tale filone, alla luce della fondamentale legge regionale n. 26 del 1996, con le modifiche di cui all'art. 38 della legge regionale n. 13 del 2012.

Da una lettura complessiva delle leggi regionali (cui sono annessi altrettanti regolamenti regionali, se adottati) in materia di usi civici e proprietà collettive è emerso che la Corte Costituzionale, di recente, ha dedicato particolare attenzione alla Regione Lazio, alla Regione Sardegna ed anche alla Provincia autonoma di Bolzano. I profili ambientali, urbanistici e turistici, tra densità e sviluppo, sono sicuramente quelli più delicati sul piano delle tutele. Si evince, altresì, che la maggior parte delle leggi regionali, con alcune punte di eccellenza, hanno saputo dettagliare la materia stessa, non hanno ripetuto i dettami statali, risolvendo molte delle problematiche locali, e in alcuni casi hanno anche introdotto disposizioni originali ed innovative (Liguria, Molise, Campania, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Umbria), non più ai limiti del dettato costituzionale e dei principi della legge del 1927 (Puglia, Lazio, Sicilia, Basilicata, Sardegna), quest'ultima, sempre, legge madre, già da noi definita "a contenuto costituzionalmente anticipato". Tali leggi regionali, infine, devono e dovranno essere necessariamente coordinate, pur in una logica di primarietà separata, con quelle contigue, consimili e inevitabilmente collegate, pur numerose, che richiamano e necessitano della tutela, dell'esistenza e della considerazione dell'uso civico (a volte, paradossalmente, sconosciuto), soprattutto sul piano urbanistico ed ambientale (Lazio e Sardegna docet).

Vale ribadire che le stesse subiranno, inevitabilmente, le modifiche necessarie per dare attuazione alla l. n. 168 del 2017.

Sul piano degli statuti regionali ex artt. 116 e 123 Cost., la distinzione tra Regioni ordinarie e speciali è determinata, ai fini del rilievo costituzionale degli usi civici, nel primo caso indiretto, nel secondo caso diretto, perché racchiuso in una fonte costituzionale integrativa della Costituzione, sebbene ad essa subordinata.

Non a caso negli statuti delle Regioni ordinarie, soprattutto quelli nuovi, inopinatamente, trattandosi di una materia residuale, non vi è menzione degli usi civici. Ciò è avvenuto, ad esempio, di recente, per il Veneto e il Molise.

Tale omissione, potrebbe configurare l'illegittimità costituzionale parziale dello statuto stesso, dovendosi adeguare ed essere in armonia con i principi ricavabili dalla Costituzione e dalle leggi di principio eventualmente interposte.

Sarebbe stato opportuno, rendendola materia, formulare un richiamo, affiancandolo, ad esempio, alla tutela del demanio regionale. La singola legge regionale avrebbe avuto, così, un ulteriore termine di riferimento, interposto, e vi sarebbe stato un altro elemento di garanzia nella disciplina di questa particolare materia, che avrebbe potuto orientare meglio il legislatore regionale (bloccando anche quello statale) e il normatore locale, in sede di gestione, eliminando dubbi su eventuali forme di dismissione del patrimonio degli usi civici e delle proprietà collettive nella Costituzione regionale.

Si pensi alla problematica dei rifiuti sui terreni in uso civico,<sup>62</sup> che ha determinato nella Regione Campania, al di là del riferimento all'interesse nazionale, la deroga paradossale ex art. 18 (pur nel rispetto formale dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale), operata sin dal decreto legge n. 90 del 23.5.2008 (convertito con la legge n. 123 del 2008), alla normativa (legislativa e regolamentare) sugli usi civici. Si pensi, ancora, che in Campania, pur in presenza di una ottima legge regionale sugli usi civici, nel Manuale operativo per gli enti locali di cui al

---

<sup>62</sup> Già affrontata da E. TOMASELLA, I possibili mutamenti di destinazione delle terre civiche; la Cassazione include...le discariche, in *Dir. e Giur. Agr. Amb.*, 2003, 236 e segg.

Regolamento 4 agosto 2011 n. 5, di attuazione della l. r. 16/2004, in materia di governo del territorio, non vi è stato alcun riferimento ai dati sugli usi civici in materia urbanistica. Il limite ex art. 27 del Testo unico sull'edilizia n. 380 del 2001 risulta, così, ancora più stringente e insuperabile, anche ai fini dell'adozione dei differenti livelli dei piani urbanistici e degli strumenti di coordinamento. Sarà da valutare, anche nello spirito della l. n. 168 del 2017, la portata dell'art. 65 (e 74), come norma intrusa, nel progetto di legge sul governo del territorio della giunta De Luca, che in due tratti i penna sembra fare una scelta di campo sui beni collettivi della legge n. 168 del 2017.

Con la legge costituzionale n. 1 del 1999, la potestà statutaria regionale si è notevolmente ampliata, soprattutto nei contenuti, e la via di una costituzionalizzazione regionale degli usi civici risulta quantomai opportuna e necessaria. Gli statuti regionali, d'altronde, hanno una valenza integrativa del dettato costituzionale sulle autonomie territoriali.

Un rilievo particolare assumono gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, nell'ambito dei quali la materia degli usi civici è costituzionalizzata sin dall'inizio, in quanto presente sin dalla loro prima adozione, non solo con apposite leggi costituzionali. Come è noto, lo statuto siciliano venne, addirittura, approvato con il R. D. L. 15 maggio 1946 n. 455 e convertito, per coordinarlo con la nuova Costituzione dello Stato, con la legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948. Emblematico l'art. 14 del R. D. L. n. 455 del 1946 che già prevede(va) gli usi civici come materia di competenza esclusiva regionale stabilendo, all'uopo, che l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: agricoltura e foreste, bonifica, usi civici,<sup>63</sup> etc.

Seguirono gli altri statuti: la Sardegna, con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948, la Valle d'Aosta, con la legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948 e il Trentino Alto-Adige, con la legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948. Il Friuli Venezia Giulia,

---

<sup>63</sup> A. PREDIERI, Usi civici e attività estrattiva economica organizzata: il caso dell'attività estrattiva mineraria, in *Demani civici e risorse ambientali*, a cura di F. CARLETTI, Napoli, 1993, 107 e segg.

infine, adottò lo statuto speciale nel 1963, con la legge costituzionale del 31 gennaio n. 1. Gli usi civici sono, dunque, sul fronte costituzionale nella legislazione speciale, come legislazione costituzionale.

Da una lettura complessiva degli statuti regionali si evince uno schema classificatorio alquanto interessante. Da esso risulta che gli usi civici come materia di competenza regionale esclusiva sono solo negli statuti speciali, in cui vi è una menzione espressa ed esplicita (C. Cost. n. 66/1961).

Si pensi all'art. 4, primo comma, n. 4 dello statuto speciale friulano, all'art. 2, primo comma, lett. o) dello statuto della Valle d'Aosta, che disciplina la competenza esclusiva regionale non solo per gli usi civici, ma anche per le consorzierie, le promiscuità per condomini agrari e forestali, l'ordinamento delle minime proprietà colturali, l'art. 8, primo comma n. 7 dello statuto trentino, di cui al d.p.r. n. 670 del 31 agosto 1972, adottato dopo le riforme del 1971 rispetto alla legge costituzionale n. 5 del 1948, l'art. 3, primo comma, lettera n) dello statuto sardo, l'art. 14, primo comma, lettera c) dello statuto siciliano, dove, nel pieno rispetto e senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, si specifica la competenza legislativa esclusiva sugli usi civici (definiti come materia).

Analogamente, rilevano, sebbene a volte meramente ripetitive, le norme di attuazione degli statuti speciali, davvero numerose, come l'art. 1 del d.p.r. n. 1116 del 26 agosto 1965 per il Friuli, che richiama appositamente le competenze regionali sugli usi civici, lo stesso d.p.r. n. 115 del 1973 per il Trentino sui beni demaniali e patrimoniali, il d.p.r. n. 669 del 1972 per la Sardegna in materia di agricoltura e foreste, che nel suo art. 1, ultimo comma, richiama le competenze statali in materia commissariale e quelle regionali in materia di usi civici e demani comunali

A contrario, come materia residuale, in realtà, poi, esclusiva regionale ex art. 117 Cost., anche per le autonomie ordinarie, nei rispettivi 15 statuti adottati con legge statale, ora regionale rinforzata, ex art. 123 Cost., non vi è alcun riferimento agli usi civici. L'unico riferimento espresso è la tutela del demanio regionale, menzionato anche negli statuti speciali. Negli uni e negli altri, invece, non vi è mai il termine proprietà collettiva, usato di contro nelle leggi regionali, senza distinzione tra nord e sud, considerato che il termine

proprietà collettiva è più consono alle realtà del centro-nord, mentre quello usi civici alle realtà del centro-sud. Ciò è vero fino ad un certo punto, posto che negli statuti speciali si usa sempre il termine uso civico e in alcune leggi regionali meridionali è in uso il termine proprietà collettiva. Sarebbe opportuno, forse, un chiarimento rispetto a (quelle) “terre tradizionalmente occupate” (l'utilità del dato costituzional-comparatistico) che, al di là del dato nominalistico e formalistico, potrebbe dare solo una nuova legge quadro nazionale e, in subordine, la stessa Corte Costituzionale in funzione monitoria.

3. Un rilievo particolare, verso la conclusione, nel sistema delle fonti di disciplina degli usi civici, rivestono le c.d. Amministrazioni separate (ASUC-ASBUC etc.), rafforzate dalla l. n. 168 del 2017, entità della collettività in uso civico e proprietà collettiva, molto diffuse nel sistema italiano, dal Nord al Sud, la cui valenza giuridica in termini di autonomia è emblematica e rappresenta un tratto davvero originale nel sistema del diritto (pubblico) italiano.

La legge n. 168 del 2017 sembra creare un po' di confusione sulle Asbuc-Asuc, già presenti sul territorio nazionale (e solo tre sul territorio campano), rispetto ai principi della l. n. 97 del 1994 e alla stessa disciplina frazionale iniziale della l. n. 278 del 17 aprile 1957, laddove consente ai Comuni, in mancanza di altri enti esponenziali (comma 4, art. 2), aventi personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria (secondo comma, art. 1), di operare (ovvero amministrare) al loro interno (territorio di competenza) in amministrazione separata. In mancanza della nuova legge regionale ex art. 3, lett. b) nn. 1),2),3),4), di riordino della disciplina delle organizzazioni montane (destinazioni diverse, forme di partecipazione, registri pubblicitari, coordinamento tra organizzazioni, comunità montane e Comuni e preferibile gestione consortile, senza citare le amministrazioni separate), gli adempimenti connessi sono posti in essere direttamente da tali enti esponenziali e i relativi provvedimenti sono resi esecutivi con delibera della Giunta regionale. In Campania, tuttavia, è difficile immaginare che i Comuni favoriscano il modello dell'amministrazione separata con personalità giuridica di diritto privato (si pensi, non solo al dato politico, ma anche al personale da assumere, al bilancio, ai finanziamenti, al controllo della Corte dei Conti e dell'Anac, etc.) di cui alla legge in

esame, anche in relazione ad un dato numerico abbastanza elevato (391 Comuni e, quindi, 391 Domini collettivi) che ostacola i processi di semplificazione. Le stesse tre amministrazioni separate attualmente presenti in Campania dovrebbero mutare in Dominio Collettivo di Acquavella, Dominio Collettivo Bosco S. Benedetto,<sup>64</sup> Dominio Collettivo Bosco di Decorata di Colle Sannita, in provincia di Benevento. Nel Lazio, le associazioni agrarie, già di per sé private, non hanno avuto ritrosie a trasformarsi in domini collettivi, pur in assenza, ad oggi, di una legge regionale attuativa della l. n. 168 del 2019.

In realtà, l'Amministrazione separata da parte di una Frazione di un Comune rappresenta un caso emblematico di gestione degli usi civici nell'ordinamento giuridico italiano. Essa è prevista, espressamente, dall'art. 26 della legge 16 giugno 1927, n.1766 (non citato dalla l. n. 168 del 2017), secondo cui " I terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni od alle frazioni, sia che restino alle associazioni stesse, debbono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione... I terreni suddetti di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25, saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi...". A questa disposizione è strettamente collegato l'art. 64 del R. D. 26 febbraio 1928, n. 332 e l'art. 78 del D.P.R. n. 616 del 1977. La natura giuridica delle Amministrazioni separate è alquanto controversa. Pochi, infatti, sono i riferimenti normativi diretti, ora citati dalla stessa l. n. 168 del 2017. Tuttavia, alla luce della legislazione statale e regionale vigente, può essere ricondotta nel novero di un ente autonomo, avente personalità giuridica (ante di diritto pubblico,

---

<sup>64</sup> L'art. 20 dello statuto vigente prevede che è ammessa l'iniziativa di almeno il 45% degli elettori dell'ente per proporre modificazioni dello statuto anche mediante un progetto redatto in articoli. Si applica in tale ipotesi la disciplina prevista per l'ammissione del referendum. Lo statuto e le sue modifiche entro quindici giorni successivi alla data di esecutività sono sottoposti a forme di pubblicità che ne consentono l'effettiva conoscibilità.

post 168, in futuro, di diritto privato), che provvede attraverso un Comitato eletto secondo le modalità stabilite dalla legge, alla gestione separata, rispetto al Comune di appartenenza che esercita la vigilanza (la sorveglianza, invece, spetta direttamente al Sindaco), dei beni civici della generalità dei cittadini naturali residenti nel territorio frazionale, che ne sono gli unici titolari, ai sensi dell'art. 64 del Regio Decreto n. 332 del 26 febbraio 1928 e dell'art. 78 del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977. Si tratta, infatti, come è noto, di diritti inalienabili, imprescrittibili ed inusucapibili. Tra l'altro, ai Comuni ex art. 78 del D.P.R. n. 616 del 1977 sono attribuite solo funzioni amministrative in materia di vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico; l'art. 75 del R.D. n. 332 del 1928, poi, rinvia ad una commissione di tre o cinque membri scelti fra i frazionisti, qualora non sia costituita la speciale rappresentanza di cui all'art. 64 (intesa più come rappresentanza politica, di indirizzi, che giuridica, di interessi, stante il richiamo alla legge comunale e provinciale, ormai largamente abrogata dalla l. n. 142/90, dalla legge n. 265 del 1999, dal testo unico sugli enti locali e dalle leggi della c. d. riforma Bassanini, ed alle norme relative alle elezioni dei Consigli comunali, di cui alla legge n. 278 del 1957). La stessa legge n. 265 del 1999 interviene in materia ambientale affermando all'art. 4, terzo comma, che le associazioni di protezione ambientale, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione. La stretta analogia con gli enti locali emerge non solo dal richiamo alle disposizioni della legge comunale e provinciale, ma anche, ad esempio, nell'art. 22 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha modificato l'art. 88, primo comma, del T.U. delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, riconducendo fra gli enti non soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi, espressione riferita a quelle strutture organizzative, comunque denominate, preposte dall'ordinamento giuridico all'amministrazione dei beni demaniali, come sottolineato, ad esempio, nella circolare del Ministero delle Finanze, Dipartimento delle entrate, n.

40/E del febbraio 1999. L'Amministrazione separata si avvale della sua autonomia, nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico (anche europeo), per lo svolgimento della propria attività e il perseguimento dei fini istituzionali, tra i quali è possibile ricondurre quello di tutelare i diritti delle popolazioni residenti sulle terre civiche, di provvedere al riordino dei patrimoni collettivi e salvaguardare l'integrità di quelli meritevoli di conservazione; valorizzare ed estendere le caratteristiche di naturalità, integrità territoriale e paesaggistico - ambientale dei beni di uso civico; favorire, promuovere, riorganizzare ed ottimizzare le attività economiche, in particolare quelle connesse alla destinazione agro-silvo-pastorale,<sup>65</sup> attraverso la concessione dei terreni civici e forme di agevolazione a favore dei privati singoli o associati che intendono realizzare iniziative produttive o di servizio eco-compatibili, anche in collaborazione con altri enti pubblici territoriali e non; promuovere attività culturali, di ricerca scientifica (si pensi, ad esempio, alla istituzione di un centro studi sugli usi civici a livello regionale o per zone omogenee, sul modello di quelli dell'Università di Trento e dell'Università dell'Aquila) e di educazione ambientale; favorire la priorità nella concessione di finanziamenti comunitari, statali, regionali, locali, per il miglioramento dei beni di uso civico, delle condizioni socio-economiche delle popolazioni residenti e per la realizzazione di opere di conservazione, difesa contro gli incendi, risanamento e restauro a basso impatto ambientale sul territorio frazionale; recupero dei nuclei abitativi e dei percorsi rurali e di interesse storico. Alla gestione amministrativa dei procedimenti e degli atti riguardanti i terreni soggetti agli usi civici si applica, per i profili che non formano specifico oggetto dello statuto (laddove adottato) e dei regolamenti interni (anche accorpati, per il funzionamento del Comitato, per l'organizzazione degli uffici e dei servizi, per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, sul procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi, sugli istituti di partecipazione), la normativa vigente statale e regionale. L'art. 43 del R. D. n. 332 del

---

<sup>65</sup> C. FRASSOLDATI, La condizione giuridica dei beni silvo pastorali, in Riv. Dir. Agr., 1959, I, 90 e segg.



1928, prevede, espressamente, che dopo la comunicazione del Decreto di assegnazione a categoria<sup>66</sup> da parte del Commissario per la liquidazione degli usi civici (C. Cost. n. 425 del 1992), i Comuni provvedono alla compilazione dei regolamenti di uso civico (che dovranno essere approvati dal Comune e dalla Regione interessata ai sensi degli artt. 64 e 66 del D.P.R. 616 del 1977), in mancanza dei quali (art. 44) si provvede alla nomina di un Commissario ad acta. Ma vi è di più. Infatti, al di là di una disciplina specifica e di un obbligo legislativo per la regolamentazione degli usi civici, si ritiene opportuno, anche alla luce del D.P.R. n. 616 del 1977, che ricomprende gli usi civici nell'ampio settore dell'agricoltura e foreste (artt. 117 e 118 Cost.) e della c. d. riforma Bassanini, che consente di ricondurre le Amministrazioni separate nel novero degli enti locali<sup>67</sup> di cui all'art. 118 Cost. (in particolare, la l. n. 59/97 e il d.lgs. n. 112/98), un adeguamento della normazione locale pre-vigente, in particolare degli statuti comunali (e, quindi, nei rapporti, a volte tesi, tra Comune e Frazione), attraverso appositi richiami nelle disposizioni relative ai beni comunali e demaniali ed attraverso un apposito regolamento sui rapporti fra Comune e Amministrazione separata, posto che gli usi civici hanno assunto, oramai, una particolare rilevanza paesaggistico - ambientale (si può dire che i terreni di uso civico sono, già da tempo, una sorta di piccole aree parco, soprattutto quelle adibite a bosco e pascolo permanente), come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 46 del 1995 (anche per un recupero in chiave moderna degli usi civici). Non a caso, un principio di salvaguardia degli usi civici è presente, ad esempio, nell'art. 1, terzo comma, lett. b), della legge n. 394 del 1991 che ignora, tuttavia, il ruolo delle Amministrazioni separate all'interno della Comunità del Parco. La stessa Corte costituzionale, vale ribadirlo, è

---

<sup>66</sup> F. ADORNATO, Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria, in *Giur. It.*, 1982, I, 1, 1621 e segg.

<sup>67</sup> E' emblematica in tal senso la vecchia formulazione dell'art. 84 del Regio Decreto n. 383 del 3 marzo 1934 (rubricato quest'ultimo "Approvazione del Testo Unico della legge comunale e provinciale"), laddove rinvia alla *lex specialis* in materia di usi civici

intervenuta sul tema dei rapporti fra beni demaniali e parchi naturali<sup>68</sup> con la sentenza n. 391 del 1989, dove ha stabilito che i terreni gravati da uso civico possono far parte anche di un Parco<sup>69</sup> qualora, tuttavia, non si realizzi una radicale compressione delle attribuzioni precedentemente affidate in capo alla collettività e sussistano realmente istanze di valorizzazione del patrimonio ecologico nazionale. Si pensi, altresì, alla legge n. 97 del 31 gennaio 1994, secondo cui la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane e dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva si deve realizzare attraverso forme incisive di tutela e promozione delle risorse ambientali, che tengano conto delle insopprimibili esigenze di vita civile delle popolazioni residenti e dell'autonomia delle organizzazioni montane, al fine di garantire la partecipazione (C. Cost. n. 345 del 1997) alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie, stabilmente stanziate sul territorio. Si pensi, ancora, all'art. 1, primo comma, della legge n. 394 del 1991, laddove parla di garanzia e promozione in forma coordinata della conservazione e della valorizzazione del patrimonio naturale del Paese; il secondo comma, secondo cui nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione<sup>70</sup> ed intesa; l'art. 22, lett. c) ed e), che stabilisce un principio di partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta e la possibilità di affidare la gestione stessa alle comunioni familiari montane, anche associate, qualora l'area naturale protetta sia, in tutto o in parte, compresa fra i beni agro-silvo-pastorali. D'altronde, nei rapporti fra beni civici e aree naturali protette (C. Cost. n. 17 del 1999), la l. n. 394 del 1991 è stata abbastanza chiara: ex art. 11, in tema di regolamento del parco, restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali o il regolamento di assegnazione. Sul piano, poi, degli organi

---

<sup>68</sup> G. DI GENIO, Parchi naturali: occasione di sviluppo e autonomia per i beni di uso civico, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2004, 2, 125-129

<sup>69</sup> C. A. GRAZIANI, Proprietà collettive e aree protette, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2011, 89 e segg.

dell'Amministrazione separata dei beni demaniali, particolare rilievo assumono il Comitato di amministrazione e il Presidente del Comitato, le cui competenze, l'elezione, la durata in carica, la composizione, lo scioglimento e la prima convocazione, sono stabilite dalla legge, dallo statuto e, per quanto riguarda il suo funzionamento, nei regolamenti interni. Il Comitato, infatti, è dotato di autonomia organizzativa e funzionale. Determina l'indirizzo programmatico e definisce gli obiettivi da perseguire nonché verifica, attraverso il Presidente, la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Delinea l'attività complessiva dell'ente, improntandola ai principi di autonomia, solidarietà, sussidiarietà e leale collaborazione ex artt. 2 e 5 Cost., buon andamento, imparzialità, legalità ex art. 97 Cost., nonché ai criteri di economicità, efficacia, efficienza, pubblicità e trasparenza, secondo le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

La competenza del Comitato è relativa ai seguenti atti fondamentali: a) elabora lo statuto dell'Amministrazione e delibera ogni sua revisione; b) elegge, con le modalità stabilite dalla legge, il Presidente; c) delibera l'attività generale di indirizzo, programmazione e gestione amministrativa; d) delibera i bilanci annuali, le loro variazioni ed il conto consuntivo; e) delibera la proposta di pianta organica e ogni sua revisione; f) predisporre, secondo le modalità stabilite dalla legge, il regolamento di assegnazione dei beni di uso civico e delibera i regolamenti interni per il raggiungimento delle finalità dell'Amministrazione; g) delibera il piano economico per la utilizzazione dei beni civici, secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali; h) interviene, qualora lo ritenga opportuno o necessario, nei giudizi riguardanti fatti, dolosi o colposi, che possono compromettere l'integrità dei terreni soggetti ad uso civico ed ha facoltà di ricorrere nella sede giurisdizionale competente per l'annullamento di atti illegittimi lesivi delle finalità istitutive dell'Amministrazione e di costituirsi parte civile nei processi penali; i) elegge il revisore dei conti; l) esprime il preventivo assenso al mutamento di destinazione dei beni civici; m) assume ogni altro provvedimento ad esso demandato dalla legge, dalle fonti comunitarie, dai regolamenti ovvero sottoposti alla sua attenzione dal Presidente; n) determina la predisposizione del piano di assestamento forestale. Per quanto riguarda il Presidente del Comitato di

Amministrazione, la sua elezione avviene secondo le modalità stabilite dalla legge che disciplina, altresì, i casi di ineleggibilità, incompatibilità, lo stato giuridico e le cause di cessazione dalla carica. Anche lo stato giuridico, le dimissioni e la sostituzioni dei membri del Comitato di Amministrazione (tra i quali viene individuato un vicepresidente) sono regolati dalla legge; essi rappresentano l'intera comunità della Frazione alla quale costantemente rispondono. Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ente, ne coordina e stimola l'attività, esplica le funzioni che gli sono delegate dal Comitato ed adotta i provvedimenti urgenti ed indifferibili, sottoponendoli alla ratifica del Comitato nella seduta successiva; emana gli atti a lui espressamente demandati dalle leggi, dai regolamenti e dallo statuto; adotta le direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione. In particolare, con cadenza annuale, a seguito dell'approvazione del bilancio di previsione e di conformi deliberazioni del Comitato, definisce gli obiettivi ed i programmi da attuare; assegna, in tutto o in parte, le risorse finanziarie iscritte al bilancio dell'ente, per il perseguimento degli obiettivi fissati. Verifica, infine, la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive impartite. Per quanto riguarda gli istituti di partecipazione e i diritti dei cittadini si applicano, diffusamente, le disposizioni contenute nelle leggi generali di riforma del sistema delle autonomie e sul procedimento amministrativo. Sono, infatti, garantite la partecipazione popolare, l'associazionismo (soprattutto, sul piano ambientale ex artt. 9 e 32 Cost.), le forme di volontariato, apposite consultazioni, istanze, petizioni e proposte, pubblicità ed accesso agli atti e diritto di informazione, diritto di intervento e di partecipazione nei procedimenti amministrativi e nella determinazione del contenuto dell'atto, procedimenti a impulso di ufficio. Sul versante degli strumenti di gestione, organizzazione e cooperazione particolare rilievo assume, anche in questo caso, nuovamente, il regolamento di assegnazione dei beni di uso civico che disciplina l'esercizio del diritto di uso civico sul territorio frazionale. Esso contiene disposizioni relative ai rapporti fra utenti (cittadini naturali residenti nella Frazione) e beni di uso civico, così come individuati nei rispettivi Decreti di assegnazione a categoria. In particolare, gli usi civici che si possono esercitare nel territorio frazionale sono, prevalentemente, quelli classici ovvero la raccolta dei

prodotti spontanei della terra, il legnatico, la coltura agraria e il pascolo permanente. Infatti, vale ripeterlo, l'art. 11 della l. n. 1766 del 1927 distingue i terreni di uso civico in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente (C. Cost. n. 105 del 2008); b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria. Gli usi civici, quindi, possono essere esercitati o a titolo individuale o a titolo collettivo, associazionistico e cooperativistico. Nulla esclude, poi, anche l'utilizzo del sistema delle società in house.<sup>71</sup> In conclusione, non solo la gestione frazionale<sup>72</sup> dei beni di uso civico ma tutto il sistema in esame, deve, nel rispetto dei principi fissati dalla legge generale, essere rimesso ad una gestione prevalentemente autonoma, con proprie fonti<sup>73</sup> (uno statuto dell'Amministrazione ed una serie di regolamenti, anche accorpati, data l'esiguità, nella maggior parte dei casi, della struttura organizzativa e dei finanziamenti), da parte di un ente dotato di personalità giuridica, la cui rilevanza (che meriterebbe più attenzione da parte del legislatore statale e regionale nonché nella disciplina comunitaria attraverso finanziamenti ad hoc, che privilegino realtà locali specifiche dei singoli ordinamenti) nel processo di tutela e valorizzazione del territorio, delle autonomie, dell'ambiente, della natura e del paesaggio appare incontestabile, soprattutto nel quadro dei nuovi (in realtà vecchi, perché già consolidati nei singoli Stati) valori costituzionali dell'Unione europea, la cui natura, (con)federale di fatto, non potrà, in futuro, che essere valorizzata. Ciò al fine di tutelare appieno, geo-diritti, fatti, ordinamenti, pre-autonomie, pre-statalità, comunità-collettività naturali pre-esistenti, complessivamente intese, ma anche riconosciute e costituzionalmente garantite, che sono forme vecchie, diritto e diritti anteriori, ma anche un nuovo esempio del dove giuridico di irrisolta memoria. Gli usi

---

<sup>71</sup> Su cui C. IAIONE, *Le società in house: contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, Napoli, 2007 e ora 2012(II)

<sup>72</sup> L. VITIELLO, *Natura delle amministrazioni separate e patrimonio collettivo*, in *Problemi e prospettive sugli usi civici*, a cura di G. DI GENIO, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, 121 e segg.

civici, non solo attraverso il dato territoriale e frazionale, si confermano diritti fondamentali nella Costituzione materiale, la cui dimensione, affrontata da Santi Romano, Mortati e Crisafulli, è di sintesi e connubio, a un tempo, individuale, pubblica e collettiva, con le relative e rispettive prevalenze (C. Cost. n. 917 del 1988), di volta in volta determinate nel divenire dell'ordinamento giuridico, inteso in senso pluralista. In conclusione, usi civici e proprietà collettive, sono espressione di diritti fondamentali, complessivamente intesi, di cui, in primis, la persona umana gode sia come singolo sia nelle formazioni sociali "ove si svolge la sua personalità" ex art. 2 Cost., in una dimensione aperta, pluralista, storicamente determinatasi, di dominio con-diviso. Pertanto, la rilevanza costituzionale degli usi civici e delle proprietà collettive ex art. 2 Cost., attraverso la legge madre del 1927 (la stessa legge n. 97 del 1994, ora anche la l. n. 168 del 2017), nella sua dimensione preposta ed interposta, impone una tutela costituzionale rafforzata, diretta ed indiretta, degli stessi, anche attraverso una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta. Ciò risulterà utile e determinante, da un lato, per la loro salvaguardia non solo ambientale e culturale, ma anche statale e regionale-territoriale, dall'altro orientante per le scelte giurisprudenziali di prime cure e ultima scure, molte volte, quotidie, più vicine agli interessi concreti dei cives sul territorio.

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

poi, la l. n. 168 del 2017 viene definita una legge attuativa dei principi costituzionali,<sup>74</sup> che si limita a richiamare, come tutte le leggi, così come si continua erroneamente a considerare liquidatoria la l. n. 1766 del 1927.<sup>75</sup>

C'è, dunque, un problema di forte coordinamento normativo tra usi civici, proprietà collettive e domini collettivi,<sup>76</sup> tertium genus risorto e categoria troppo onnicomprensiva, in un rapporto tra *lex specialis* e *lex generalis*, anche ex art. 117 Cost., con il rischio di deviare le prospettive delle leggi regionali, vecchie e nuove, in materia, e delle stesse fonti di autonomia statutaria e regolamentare, complessivamente intese. E' di tutta evidenza scientifica la prevalenza dei maggiori elementi dettaglianti della legge del 1927, la sovrapposizione e l'incompatibilità normativa, la scarsa considerazione della

---

<sup>74</sup> Aprodud Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico, La legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge, in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)

<sup>75</sup> Si veda M. COSULICH, La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi" Osservazioni a prima lettura, in Riv. Dir. Agrario, Napoli, 4/2017, p. 705

<sup>76</sup> Il termine domini collettivi, storicamente rilevante, tolta oggi una *i*, molto caro a Tittoni, Venezian, Rava, reso normativo, è riconducibile in larga parte ai domini collettivi della l. n. 397 del 1894 nelle Province dell'ex Stato Pontificio, abrogata dalla scure del c.d. taglialeggi nel 2010 (art. 1 del dlgs n. 212). La Corte Costituzionale utilizza questo termine in tre decisioni: la n. 178 del 2018 e la n. 103 del 2017, sull'uso del termine domini collettivi ("nella richiamata normativa il sintagma "usi civici" è utilizzato in modo polisenso, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici - differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, adempri, etc. - è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza"), e la n. 316 del 1998 su domini collettivi e soggetti pubblici.

evoluzione della giurisprudenza costituzionale e del dibattito in Assemblea Costituente sul tema, completamente omessi nei lavori parlamentari della l. n. 168 del 2017, l'interpretazione che non può essere estensiva ma costituzionale (o costituzionalmente orientata) e forse anche una sorta di incostituzionalità derivata o consequenziale dell'una del 2017 (n. 168) rispetto all'altra del 1927 (n. 1766), l'accanimento terminologico<sup>77</sup>, non solo temporale-cronologico e per materia<sup>78</sup>.

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

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

Valga sottolineare che nella sentenza n. 49 del 1961, la Corte Costituzionale ha affermato che la legge del 1927 è "una legge per gli enti pubblici", laddove ora l'art. 2 della legge n.

---

<sup>77</sup> Al di là dei dubbi contenuti, la l. n. 168 del 2017 doveva essere rubricata, al più, "usi civici, proprietà collettive, domini collettivi" perché i "comunque denominati" dell'art. 1, comma 1, della l. n. 168/2017 diventano usi civici, proprietà collettive, etc.

<sup>78</sup> I domini collettivi potrebbero essere una forma espressiva non prevalente degli usi civici, come emerge nella sentenza n. 103 del 2017 della Corte Costituzionale.



168 del 2017 afferma perentoriamente che “gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”.<sup>79</sup>

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, scomoda per le realtà del nord, ma sicuramente più confacente sul piano della tutela e della rilevanza di diritti fondamentali, espressione di valori ancestrali e primitivi, *privatim*, in cui il ruolo dello Stato rimane, tuttavia, in altro modo sussidiario,<sup>80</sup> se non proprio secondario, anche rispetto alle logiche del mercato globale. Gli usi civici hanno degli indubbi contrafforti pubblicistici, così come le proprietà collettive, invece, se si vuole, privatistici, ma entrambi, tuttavia, sono da consolidare anche nel quadro dei beni comuni e propriamente dei limiti costituzionali nonché della formula costituzionale del “ri-conoscimento”, presente nel Diritto Costituzionale comparato, inutilmente e paradossalmente ribadita in senso legislativo dall’art. 1 della l. n. 168 del 2017, così come nella teoria dei diritti fondamentali e non tanto in quella dei beni pubblici e/o privati.

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

D'altronde, nella giurisprudenza costituzionale emerge appieno il legame fondamentale tra storia, Costituzione, usi civici e proprietà collettive, senza fare un uso improprio del

---

<sup>79</sup> Sui rischi della personalità giuridica di diritto privato v. lo stesso P. GROSSI, I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale, in Riv. Dir. Agrario, 3/1997, p. 269

<sup>80</sup> Di sussidiarietà parla F. MERUSI, Il diritto sussidiario dei demani collettivi, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2003, 77

termine storico dominio collettivo e/o assetti fondiari collettivi.<sup>81</sup> Valga rilevare, come esempio terminologico, le numerose discrasie prodotte in sede di stipula notarile dal termine “utile dominio” con una miriade di atti nulli sugli usi civici e conseguenti responsabilità penali dei notai.

La sentenza n. 113 del 2018 della Corte Costituzionale è, invece, ora, la prima sentenza, seguita dalla n. 178 del 2018, a svolgere un mero richiamo somnesso alla nuova terminologia "domini collettivi" introdotta dalla l. n. 168 del 2017.

Gli usi civici, come diritti ab origine, beni di comunità, sono presenti nel connubio inestricabile tra valori e principi costituzionali (sono uno scrigno pieno di valori, autentiche gemme del diritto e dei diritti), già a partire dalla vecchia logica dei diritti pubblici soggettivi e dei diritti civici: il richiamo solo agli artt. 2, 9, 42 e 43 Cost. operato, tassativamente, dall'art. 1 della l. n. 168 del 2017 appare costituzionalmente riduttivo.

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

D'altronde, gli usi civici e le proprietà collettive possono essere considerati micro-poteri costituenti (anche tra micro-comparazione e micro-economia) e tra le principali radici dell'organizzazione territoriale (come una sorta di preistoria delle funzioni amministrative), ad esempio, anche attraverso l'estrema originalità frazionale,

---

<sup>81</sup> Sul nuovissimo termine assetti fondiari collettivi v. di recente F. MARINELLI, voce Assetti fondiari collettivi, in Enciclopedia del Diritto, Milano, vol. X, 2017, passim

sottovalutata negli studi ordinamentali, specificata e valorizzata dal legislatore sin dal R. D. n. 383 del 1934 (sub art. 84) ma ora resa ambigua dalle poche norme della legge n. 168 del 2017 (art. 2, comma 4), in palese dissidio e contraddizione con la l. n. 278 del 1957 e il Tuel n. 267/2000 (con la parte residuale vigente del dpr n. 616 del 1977 in tema di amministrazioni separate).

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

Nel raffronto e nella comparazione tra la l. n. 1766 del 1927, il r.d.n. 332 del 1928, la l. n. 97 del 1994 e la l. n. 168 del 2017 le antinomie sono rilevanti ed è quest’ultima, la l. n. 168 del 2017, che denota oggettivamente evidenti criticità istituzionali e costituzionali, pur citando ripetutamente di operare “sotto copertura costituzionale”, a favore di domini collettivi, proprietà pubblica o collettiva, beni di collettivo godimento, beni collettivi, terre collettive, patrimonio antico dell’ente collettivo, patrimonio civico o demanio civico.

Non a caso, Carlo Esposito, costituzionalista napoletano della scuola romana, tra consuetudine e diritto vivente, riteneva magistralmente come in fatto vi sono, nelle leggi semplici (ciò consente di dire ora che la legge n. 1766 del 1977 tra semplicità del testo e complessità della materia si può definire una legge semplice), molte volte disposizioni costituzionali e nella Costituzione disposizioni legislative (sembra essere proprio il caso della legge del 1927): la prima ipotesi si trova, soprattutto, realizzata in regime di Costituzione flessibile, dove in leggi ordinarie o in atti parificati alla legge è contenuta la massima parte delle disposizioni relative alla Costituzione dello Stato.<sup>82</sup> La l. n. 168 del 2017, erudita, ripetitiva, sostitutiva di termini, sembra invece solo richiamare norme

costituzionali da tempo già applicate agli usi civici e non si iscrive propriamente in quel novero di leggi savie e giuste del costituzionalismo moderno e contemporaneo.

La rilevanza costituzionale degli usi civici, delle proprietà collettive ovvero dei domini collettivi e/o degli assetti fondiari collettivi ed alternativi, allo stato dell'arte, è, infatti, solo parziale ed indiretta, determinando, così, una visione riduttiva, oggettiva e limitata del tema, anche se, attraverso la tutela ambientale, in particolare, sembra porsi come un dato oramai certo ed acquisito sia nella giurisprudenza costituzionale sia in dottrina.

E' di tutta evidenza la cesura netta e recisa (anche sul piano del drafting) tra i termini (e non è solo un problema terminologico) usi civici e proprietà collettiva, in una dimensione soggettiva consacrata e consacrati nel dibattito costituente e nel costituzionalismo moderno, da un lato, e domini collettivi e assetti fondiari collettivi, dall'altro, la cui dimensione oggettiva, di autonomia patrimoniale, non può essere sottaciuta nel costituzionalismo contemporaneo.

La pretesa della dottrina dei domini collettivi e degli assetti fondiari collettivi (che continua a non leggere il dibattito in sede costituente sul punto) rappresenta, così, una palese violazione dei termini lapidei del nostro ordinamento giuridico.

Una lettura costituzionale (e non legislativa come nella legge n. 168 del 2017), diversa e dinamica, se non proprio classica, può risultare utile a rivitalizzare e rinnovare un istituto giuridico autonomo ed originale, un tema tellurico, la cui portata ordinamentale, nel terribile diritto, non deve essere sottovalutata e "sfruttata" solo in senso ambientale, regionale (il c.d. diritto costituzionale regionale degli usi civici) e giurisdizionale, secondo l'attuale dictamen della Corte Costituzionale (e della stessa Corte di Cassazione n. 32925 del 2018). Emblematica risulta, pertanto, la sentenza n. 113 del 2018 della Corte Costituzionale, che citando le novità della l. n. 168 del 2017, ribadisce con forza che il regime giuridico dei beni collettivi resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

In conclusione, il complesso e variegato ecosistema normativo usi civici -proprietà collettive-domini collettivi- beni comuni,<sup>83</sup> nel rispetto dei principi fissati dalla legge generale, deve essere rimesso ad una gestione prevalentemente autonoma, con proprie fonti e la cui rilevanza, che meriterebbe altra attenzione da parte del legislatore statale e regionale nonché nella disciplina europea attraverso finanziamenti ad hoc, che privilegino realtà locali specifiche dei singoli ordinamenti, nel processo di tutela e valorizzazione del territorio, delle autonomie, dell'ambiente, della natura e del paesaggio appare incontestabile, soprattutto nel quadro dei nuovi (in realtà vecchi, perché già consolidati nei singoli Stati) valori costituzionali dell'Unione europea.

Chissà se in futuro si potranno creare nuovi diritti di uso civico ovvero individuare, ad esempio, anche per testamento, confisca, sequestro (ad esempio, i beni della camorra), permuta, espropriazione<sup>84</sup> o donazione privata (un riferimento interessante è nell'art. 3, lett. c, della l. n. 168 del 2017), nuovi terreni da destinare all'uso civico?

Tutto ciò al fine di tutelare appieno, geo-diritti, fatti, ordinamenti, autonomie, prestatualità, comunità-collettività naturali pre-esistenti, complessivamente intese, ma anche riconosciute e costituzionalmente garantite, che sono forme vecchie, diritto e diritti anteriori, ma anche un nuovo archetipo del dove giuridico di irtiana memoria. Gli usi civici, non solo attraverso il dato territoriale e frazionale, si confermano diritti fondamentali nella Costituzione materiale, la cui dimensione è di sintesi e connubio, a un tempo, individuale, pubblica e collettiva, con le relative e rispettive prevalenze (C. Cost. n. 917 del 1988), di volta in volta determinate nel divenire dell'ordinamento giuridico, inteso in senso pluralista. In conclusione, usi civici e proprietà collettive (ma anche gli stessi beni comuni), sono espressione di diritti fondamentali,<sup>85</sup> complessivamente intesi,

---

<sup>83</sup> A. JANNARELLI, Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale, in Riv. Dir. agrario, 2014

<sup>84</sup> L. FULCINITI, Gli usi civici entrano nella relazione di stima del bene pignorato, in Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente, 1/2016, 1 e segg.

<sup>85</sup> G. ROLLA-M. COSULICH, Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali, Napoli, 2014, passim

di cui, in primis, la persona umana gode sia come singolo sia nelle formazioni sociali “ove si svolge la sua personalità” ex art. 2 Cost., in una dimensione aperta, pluralista, storicamente determinatasi, di dominio con-diviso, se si vuole utilizzare questo termine. Pertanto, la rilevanza (C. Cost. n. 210 del 2014) costituzionale degli usi civici e delle proprietà collettive ex art. 2 Cost., attraverso la legge madre del 1927 (e la stessa legge n. 97 del 1994), nella sua dimensione preposta ed interposta, impone una tutela costituzionale rafforzata, diretta ed indiretta, degli stessi, anche attraverso una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta non solo alla svolta ambientale e paesaggistica. Ciò risulterà utile e determinante (come è inutile la l. n. 168 del 2017 anche rispetto alla legge n. 97 del 1994), da un lato, per la loro salvaguardia non solo ambientale e culturale, come terre di resilienza (e terre di cultura), ma anche statale e regionale-territoriale (nella l. n. 168 del 2017 non si menziona la competenza delle regioni ordinarie), dall'altro orientante per le scelte giurisprudenziali di prime cure, molte volte, quotidie, più vicine agli interessi concreti dei cives sul territorio e di ogni estrazione sociale. Basti pensare, in tal senso, alla legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013 (c.d. editto delle chiudende), molto criticata, sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale e dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 210 del 2014, perché ritenuta lesiva dei diritti dei cittadini, cui verrebbero sottratti, con procedure abnormi e accordi transattivi illegittimi, enormi quantità di terreni collettivi di particolare pregio ambientale e paesaggistico.

In tale direzione, la l. n. 168 del 2017 (che non si autodefinisce ab initio come legge quadro, di cornice o di principio), nei suoi tre articoli (emblematici sul piano della tecnica legislativa), se richiamata ed esaltata, rischia di creare difficoltà di interpretazione, non applicazione normativa, stress legislativo e aspettative inutili verso il sistema delle autonomie, se non una vera e propria confusione istituzionale. Essa è una legge settaria (per chi conosce il suo percorso accademico extraparlamentare), un lontano esercizio di dottrina erudita e di parziale giurisdizione costituzionale (nel dibattito in Assemblea Costituente si parla più volte di usi civici e proprietà collettive, mai propriamente di domini collettivi o assetti fondiari collettivi - alternativi), che utilizza impropriamente il tema affascinante dei diritti fondamentali e la formula costituzionale del riconoscimento

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

Non a caso, recentemente, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 24978 del 2018 (Rel. Presidente Felice Manna), ha statuito che gli usi civici non sono i domini collettivi ovvero il principio di separazione tra usi civici e domini collettivi, nel senso che come principio di diritto vale che "le comunelle o vicinie o vicinanze dell'altopiano carsico-triestino, comunque designate o denominate, costituiscono enti esponenziali dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168/17 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto solo alla Costituzione; pertanto, il contrario assoggettamento della relativa base territoriale agli usi civici ex lege n. 1766/27, stabilito da un bando commissariale ancorché anteriore al riconoscimento dell'ente esponenziale, non produce effetti per carenza del corrispondente potere amministrativo". Tale decisum è, allo stato, condivisibile e dirimente nella fattispecie in esame.

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

5. Alla luce delle considerazioni svolte nella presente ricerca, le conclusioni ruotano tutte intorno alla applicabilità concreta (pur mancando ad oggi il regolamento attuativo) della nuova legge n. 168 del 2017 nella Regione Campania, alla luce del D.P.R. n. 616 del 1977 (nella parte vigente sugli usi civici), della l. n. 1766 del 1927, del r.d. n. 332 del 1928 e della l. r. n. 11 del 1981.

La stessa l. n. 97 del 1994 sulla montagna è riferibile, appunto, solo alle zone montane, comunque presenti nel territorio campano, soprattutto in relazione alle competenze di alcune comunità montane. Vale ribadire che la l. n. 168 del 2017 non menziona ed ignora il D.P.R. n. 616 del 1977 (non vi è sorta di abrogazione-decadenza o altro, esplicita ed implicita o illegittimità consequenziale post sentenze Consulta suindicate), non modifica assolutamente la l. n. 1766 del 1927, pur citandola nei suoi tre articoli, non menziona il r.d. n. 332 del 1928 e si riferisce alla legge n. 97 del 1994 (abrogandone un piccolo tratto), solo con riferimento all'art. 3, settimo comma, in termini di adeguamento successivo, su aspetti relativi alle zone montane e forestali.

Nella ricerca è emerso un dato molto peculiare, rappresentato, da un lato, dalla necessità di applicare un principio di separatezza coordinata (o specialità separata) tra domini collettivi, proprietà collettive e usi civici, nelle diverse realtà del sud, del nord e del centro-Italia, distinti (minimamente) ma non distanti, dall'altro il carattere sostanzialmente "neutro" (o di neutralità separata) delle disposizioni della nuova legge n. 168 del 2017 sugli usi civici, nel senso che, rispettati gli ulteriori principi, già consolidati, della l. n. 168 del 2017, da citare obbligatoriamente negli statuti (sarebbe opportuno un cenno ai domini collettivi e agli usi civici nello statuto della Regione Campania), nei regolamenti territoriali, regionali e comunali (anche di uso civico), negli atti amministrativi istruiti dall'ufficio usi civici della Regione e nelle leggi regionali, fermo restando la sacralità del principio di autonomia politica regionale, sarebbe preferibile optare non per una nuova e drastica breve legge regionale sulla materia o norme intruse a macchia di leopardo, che accorperebbero, inevitabilmente usi civici e domini collettivi (con inevitabile contenzioso amministrativo e costituzionale e deficit organizzativo degli enti esponenziali e degli stessi Comuni, gelosi del governo del proprio territorio e dei



relativi finanziamenti interni ed europei, Pac, PSR, Agea in primis), bensì su modifiche ed integrazioni ad hoc (con idonea copertura finanziaria) della legge regionale campana n. 11 del 1981 (molto lodata in dottrina da Guido Cervati, uno dei padri della materia), valorizzandola (se ben letta ed applicata, offre ogni via di uscita sulle problematiche in uso civico) ed aggiornandola in ossequio alle novità, re-interpretate, della l. n. 168 del 2017 (pur mancando ad oggi il regolamento di attuazione), al fine di fungere da ausilio ai nuovi domini collettivi e disciplinare le relative funzioni amministrative.

In definitiva, si potrebbero aggiungere, in attesa del regolamento di attuazione della l. n. 168 del 2017, nella l. r. n. 11 del 1981, anche disposizioni normative ad hoc relative alla creazione di nuovi domini collettivi, enti esponenziali con personalità giuridica di diritto privato, favorire la modifica, se deliberata dall'ente e nella consapevolezza dei naturali residenti, dei precedenti statuti e regolamenti delle molteplici amministrazioni separate già presenti sul territorio, con il passaggio, senza pregiudizi finanziari, dalla personalità giuridica di diritto pubblico a quella di diritto privato (e l'assunzione del nuovo *nomen* dominio collettivo), favorire la creazione di amministrazioni separate in ambito comunale, previa delibera del consiglio comunale, o con le collettività di riferimento convocate da Sindaci o Prefetti, seguendo anche il modello associazionistico (artt. 14 e segg. c.c. e D.P.R. n. 361 del 2000) della sussidiarietà, ascoltando la base degli utenti, i comitati spontanei, individuare le modalità di esecuzione dei provvedimenti degli enti suddetti per le delicate incombenze di cui all'art. 3 della l. n. 97 del 1994 ovvero disciplinare, nel dettaglio, le condizioni delle diverse destinazioni (anche se il comma 3 dell'art. 3 della l. n. 168 del 2017 dice che la destinazione agrosilvopastorale è "perpetua"), le forme di partecipazione, i registri pubblicitari (in Umbria è già operativo per i nuovi domini collettivi) presso la Prefettura di competenza, le modalità di trasferimento del patrimonio civico, il coordinamento tra enti, privilegiando il dato consortile (il modello cooperativo è già presente nell'art. 6 della l. r. n. 11 del 1981 in Campania, dove si valorizzano molto anche le Comunità montane) ed il coinvolgimento nelle scelte urbanistiche.

Dubbi, pertanto, sollevano, ad oggi, come norme intrusive, gli artt. 65 e 74 del disegno di legge regionale "norme in materia di governo del territorio" del novembre 2019, su

iniziativa dell'assessorato all'urbanistica del governo De Luca che, rimodulato (ad es., la c.d. sclassificazione pur risultando fuori-leggi degli usi civici, è prevista, autonomamente, ad esempio, in Veneto ex art. 7, l. r. n. 31/94 e in Abruzzo ex art. 10 della l. r. n. 25/88, mentre la Corte Costituzionale con la sentenza n. 113 del 2018 avrebbe, recentemente, implicitamente, “abrogato” la distinzione tra categorie A) e B) e ha impedito la sclassificazione nel Lazio e in Sardegna, laddove in Campania vige la determinante c.d. sdemanializzazione regionale ex art. 10 l. r. n. 11 del 1981), in presenza di una problematica diffusa e complessa (diritto alla casa, attività turistiche, contiguità dei diversi demani, vincoli ambientali, etc.), potrebbe essere trasferito nella nuova articolazione della l. r. n. 11 del 1981 (già in linea, pur non citandola, con la l. n. 97 del 1994, in relazione al ruolo delle Comunità montane, all'attività di impresa e delle cooperative), da richiamare, in una prospettiva di *drafting*, a sua volta, nella nuova e futura legge regionale sul governo del territorio della Regione Campania, pur indispensabile. L'unico modello di sclassificazione, sia pure oramai datato, valutabile pro futuro che, ad oggi, ha superato indenne il vaglio di costituzionalità (C. Cost. n. 511/1991) è quello della l. r. n. 25 del 1988 (art. 10) dell'Abruzzo.

Valga, tuttavia, distinguere, sempre, tra la “sanatoria” sul terreno in uso civico tramite istituti ad hoc come la sclassificazione, la sdemanializzazione, etc., e la “sanatoria edilizia” o condono che riguarda, strettamente, il profilo urbanistico del costruito sul terreno in uso civico, sulla scorta del T. U. sull'edilizia n. 380 del 2001 e s.m.i. (artt. 8 e 27) e della sentenza n. 70 del 2005 della Corte Costituzionale.



