

Indice

- p. 11 Capitolo 1
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
- 31 Capitolo 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
- 89 Capitolo 3
Riforme, statuti regionali e leggi regionali, attuali e future
- 103 Capitolo 4
La nuova centralità delle Amministrazioni separate – Domini(o) collettivo
- 117 Capitolo 5
Conclusioni e riflessioni incrociate con le novità della l. n. 168 del 2017. Il caso della Regione Campania
- 121 Bibliografia

Capitolo 1

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

La presente ricerca è stata svolta, inizialmente, presso la struttura dipartimentale di afferenza e la sede dell'Appennino meridionale, poi, prevalentemente, da remoto in pieno lockdown da marzo 2020, nonché avvalendosi dei portali specialistici, degli Archivi di Stato, delle biblioteche online 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 materia¹ (forse addirittura non-materia), di per sé di carattere inizialmente trasversale (C. cost. n. 452

1. In generale cfr. M.A. Lorizio, voce «usi civici», in Enc. giur. Treccani, XXXII, 1994, pp. 1-13.

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, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici non ha mai consentito alla Regione – e non con-

sente 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, benché 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 otto-

bre 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»².

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

2. 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 perché 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.

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 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.*

Viepiù, 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 d.p.r. 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 ecc., 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.