

Luciana Fulciniti

**I DOMINI COLLETTIVI TRA
ARCHETIPI E NUOVI PARADIGMI**

Estratto

I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi

Il saggio contiene una lettura critica della legge n. 168/2017 sui «domini collettivi», evidenziando le contraddizioni che introduce nella materia. L'esame della legge è concentrato sulle forme organizzative, distinguendo i nuovi organismi collettivi da quelli precedenti, anche in riferimento alla Costituzione. L'analisi approfondisce la relazione dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici particolari, con l'ordinamento generale dello Stato. Il saggio esamina infine la struttura costitutiva dei domini collettivi che si presentano come enti *ibridi*, dotati di personalità giuridica privata, ma svolgenti attività amministrativa per la gestione pubblicistica dei beni in proprietà collettiva.

The essay contains a critical reading of the law n. 168/2017 on «collective domains», highlighting the contradictions that it introduces in the subject. The examination of the law is focused on the organizational forms, distinguishing the new collective bodies from the previous ones, also with reference to the Constitution. The analysis deepens the relationship of collective domains as particular legal systems, with the general system of the State. Finally, the essay examines the constitutive structure of collective domains that present themselves as hybrid bodies, endowed with private juridical personality, but carrying out administrative activity for the public management of the assets in collective ownership.

Keywords: *usi civici - beni in proprietà collettiva - forme organizzative di beni in proprietà collettiva - domini collettivi*

1. Una visione d'insieme della legge n. 168/2017 sui domini collettivi. - 2. La denominazione «domini collettivi»: riflessioni terminologiche. - 2.1. (*segue*) Rispetto alle forme organizzative. - 2.2. (*segue*) Rispetto alla definizione usi civici. - 3. I domini collettivi: nuovi e vecchi modelli. - 3.1. I domini collettivi e il paradigma costituzionale. - 3.2. I nuovi domini collettivi e l'attuazione della Costituzione. - 4. I domini collettivi nei rapporti con l'ordinamento statale. - 4.1. (*segue*) I nuovi domini collettivi. - 4.2. (*segue*) I vecchi domini collettivi. - 5. I domini collettivi enti esponenziali e persone giuridiche private.

1. - Una visione d'insieme della legge n. 168/2017 sui domini collettivi.

Verso la conclusione della XVII Legislatura, il Parlamento ha approvato la l. 20 novembre 2017, n. 168 recante *Norme in materia di domini collettivi*.

Una nuova legge statale sugli usi civici e le proprietà collettive (di questo si tratta nel sincretismo del titolo) è stata perseguita senza esito da tutte le progresse legislature¹.

In una di esse, un progetto di riforma è arrivato quasi in dirittura d'approvazione² se non fosse stato che il buon senso dell'aula senatoriale, motivando che si discutesse «di un problema che riguarda la storia del nostro Paese e attiene a questioni complesse con alto, altissimo livello di tecnicità (...) in considerazione della complessità e stratificazione della materia»³, ne ha sospeso l'approvazione con rinvio in commissione per l'esame più approfondito.

Pur nel nulla di fatto, si è trattato di desistenza responsabile a significazione che l'argomento è tale da doversi affrontare con ponderatezza. Un siffatto atteggiamento prudenziale avrebbe meglio orientato la legge n. 168/2017.

La valutazione complessiva del testo (struttura, lessico, contenuto), oltre

¹ Una panoramica di disegni e proposte di legge in materia (fino alla XII Legislatura) è in L. MASOTTO, *Gli usi civici nei progetti di riforma*, Padova 1998. Nel corso delle successive legislature fino alla XVII appena conclusa, sono stati presentati, tra Camera e Senato, decine di atti.

² Ci si riferisce al testo unificato dei disegni nn. 406, 621, 653, 1131, 1183, 1241-A, della XIV Legislatura. La discussione in aula al Senato nella seduta 15 maggio 2003, è stata sospesa con accordo unanime e il testo è stato rinviato in commissione. Si trattava di una riforma organica volta a disciplinarne gli aspetti sostanziali e processuali. Il testo è il solo (tra quelli presentati nelle ultime legislature) che è pervenuto in aula.

³ V. *Atti parlamentari* (Assemblea Senato), 396ª Seduta pubblica. Resoconto. Sommario stenografico 15 maggio 2003.

il trasporto seguito all'approvazione, ne evidenzia l'imperfezione a scapito dell'apprezzamento⁴.

Innegabile che semi produttivi siano stati sparsi, i tre articoli della legge abbondano di enunciazioni ma difettano di sostanza. Il testo risente dello stato dell'arte della dottrina, con il pregio dell'adesione alla *communis opinio* ma con il difetto di non averne fatto acconcia trasposizione. Lo stesso dicasi del regime giuridico di tutela dei beni, riaffermato a postulato sugli associati principi, quando avrebbero richiesto minima declinazione in ragione del quadro normativo, meno recente e più recente, corso anche su altri binari per aspetti legati all'indisponibilità⁵.

Il linguaggio risulta a tratti incoerente o improprio, circostanza rilevante in una materia dove il lessico è discriminante tra una figura e l'altra, con il rischio di sviluppare contenziosi⁶.

Già l'intitolazione interroga se il contenuto sia caratterizzato in senso unitario o sia un titolo c.d. di bandiera. A decodificare *domini collettivi*, vengono all'attenzione fenomeni antropologici sottesi a figure giuridiche dissimili (proprietà collettive vigenti diverse l'una dall'altra, terre civiche e d'uso civico) che hanno definizione, origine, localizzazione e struttura singolari, fissati dal diritto vigente e cristallizzati dal diritto vivente che viene sottoposto a prova di resistenza di dottrina e giurisprudenza future.

Si aggiungano nuovi domini collettivi la cui istituzione permea l'art. 1 ma che, oltre il linguaggio ridondante, risultano appena palpabili, sicché occorre setacciare la norma alla ricerca del *quid*.

Sbilanciata sui principi dispensati in abbondanza, la normativa presenta minima portata precettiva. Una lacuna, questa, che meglio si configura in prospettiva se si constati che l'articolato non ha sufficiente rac-

⁴Salutata con adesione. Posizione critica è stata espressa dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 5 ottobre 2017, che ha elaborato una versione emendativa con note di chiarimento su alcuni punti della proposta di legge (*in itinere* a quella data), in un documento destinato alla Commissione ambiente e territorio che, a quanto pare, non ha inciso sul testo approvato. Il documento è su www.regioni.it/newsletter/n-3281/del-04-12-2017/agricoltura.

⁵Per il quadro più recente, v. l'art. 74, l. 28 dicembre 2015, n. 221, recante *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*. La norma ha aggiunto all'art. 4 del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 in materia di espropriazioni, il comma 1 *bis* che condiziona l'espropriazione di beni gravati da usi civici al mutamento di destinazione.

⁶Per esempio, definendo beni collettivi, le terre di proprietà privata sui quali si esercitano usi civici [art. 3, comma 1, lett. d)].

cordo con il quadro normativo generale. In buona sostanza, la legge è carente di disposizioni utili nella concretezza, difetta di congruo diritto transitorio e rivela debolezza innovativa.

I rilievi sparsi che precedono esprimono la sensazione che la legge n. 168/2017 potrebbe posizionarsi nell'universo legislativo con scarsa rilevanza pratica, restando pressoché immutata (almeno rispetto agli usi civici) la vigenza della l. 17 giugno 1927, n. 1766 e normative connesse. Le riflessioni che seguono sono parziali note a una legge che troppe ne sollecita, ma questo contributo si sofferma su alcuni aspetti soltanto del profilo organizzativo.

2. - La denominazione «domini collettivi»: riflessioni terminologiche.

Occorre partire dalle denominazioni che, nella materia, rivestono importanza, forse solo perché troppa ad esse ne ha attribuito la dottrina che vi ha addensato una serie di questioni con ripercussioni sulle figure di riferimento.

2.1. - (segue) Rispetto alle forme organizzative.

L'intitolazione della legge n. 168/2017 è sui *domini collettivi* locuzione che, secondo stretto ordine concettuale, dovrebbe correttamente riferirsi alle forme organizzative di godimento dei beni, quindi al soggetto organizzativo.

Al profilo soggettivo indirizza l'art. 1 che ne delinea i caratteri strutturali. Per contro, l'art. 3 rubricato «beni collettivi» ne espone il profilo oggettivo elencando (con un'*intrusione*⁷) le forme materiali (le terre).

⁷ Si tratta dei *corpi idrici* «sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici». Normalmente, l'uso della popolazione sui corpi idrici non è quello *civico* ma quello *civile* di attingimento delle acque. A mio avviso, trattasi di un'*intrusione*. Corpo idrico non è semplicemente un corso d'acqua ma è un corso d'acqua superficiale o sotterraneo *designato* che risponde ai criteri d'individuazione del d.m. (ambiente) 16 giugno 2008, n. 131. Se è vero che possono normalmente sussistere usi civici sui corpi idrici, non è vero che i corpi idrici sono beni appartenenti alla materia propria delle proprietà collettive, né lo diventano per effetto della legge n. 168/2017. Essi sono infatti (generalmente) beni pubblici in senso stretto e tecnico appartenenti alla categoria del demanio idrico e, in certi casi, del demanio marittimo (art. 822

Il quadro normativo sembra così indurre a ritenere che il titolo non sia una revisione lessicale in senso unificante delle diverse denominazioni adoperate per indicare insieme soggetto organizzativo e beni. Esso rappresenterebbe, al più, l'unificazione terminologica delle forme organizzative.

Anche in questo perimetro, il titolo è una semplificazione che non semplifica. A soffermarsi sul lessico *domini*, vengono in mente assetti fondiari medievali strutturati tra domini utili e domini eminenti del diritto di padronanza, e meno lontani assetti politico-territoriali sotto autorità sovrana quali, nel Regno delle Due Sicilie, i Dominii al di qua e al di là del Faro. Un vocabolo anacronistico significante piena potestà, rinverdito dai domini *Internet* intendendo l'uso esclusivo di un nome a dominio. Un lemma inconferente con la *ratio legis* e il contenuto normativo.

Il titolo non è originale ed è datato. Lo porta la l. 4 agosto 1894, n. 397⁸ recante *Ordinamento dei domini collettivi nelle Province dell'ex Stato pontificio*, con oggetto organismi locali del territorio delle *ex* Province pontificie e dell'Emilia, quali università agrarie, comunanze, partecipanze e altre associazioni di collettivismo agrario.

Adoperata poi dalla dottrina nell'intento pratico di generalizzare il linguaggio letterario, la locuzione non registra attrattiva nell'utilizzo normativo a largo raggio territoriale. Viene ripresa solo dalla c.d. legge forestale r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 che ne rimarca il valore localistico differenziando, nell'art. 111, «i demani comunali del mezzogiorno e quelli di dominio collettivo nelle altre Province».

Successivamente, né il r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751 né la legge di conversione 17 giugno 1927, n. 1766 e suo regolamento r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (normative degli usi civici), ripetono la definizione.

c.c.). Meno che meno, i corpi idrici sono organizzabili in domini collettivi. Di conseguenza, appare di meridiana antinomia con altre norme dell'ordinamento, anche il comma 2 dell'art. 3 dove è disposto che i beni collettivi (tra cui i corpi idrici) «costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico». A monte, è la locuzione «beni collettivi» che rubrica l'art. 3 ad essere fuori posto, in quanto trattasi di locuzione aspecifica che non caratterizza la materia della legge, e nella quale può rientrare di tutto: dai beni comuni ai beni pubblici, ai beni d'interesse pubblico, quando siano oggetto di diritti collettivi. A dirla con il filosofo Hegel, si tratta della classica notte in cui tutte le vacche sono nere. Sulla relazione beni comuni-usi civici, cfr., postumo, S. RODOTÀ, *Beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, 2018; A. JANNARELLI, *Gli usi civici e i beni comuni: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Torino, 2018.

⁸ La legge è stata abrogata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 212, recante *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'art. 14, comma 14 quater, della l. 28 novembre 2005, n. 246*.

L'art. 1 del decreto legge n. 751/1924 evita sia il lessico *dominii collettivi* sia la menzione della legge n. 397/1894 e utilizza una dizione analitica per indicare le associazioni variamente denominate. Nell'art. 1, legge n. 1766/1927, il legislatore si è ancor più allontanato dalla nomenclatura ottocentesca, restringendo il riferimento a «università ed altre associazioni agrarie comunque denominate soggette all'esercizio degli usi civici». Sebbene, questa, è risultata essere una dizione infelice nella sostanza perché, con essa, la legge ha inteso riferirsi (si è senz'altro riferita) a tutti i fenomeni antropologici di aree geografiche diverse, oltre quella della legge del 1894, che solo parentela più o meno stretta avevano con gli usi civici. Tali sono le Partecipanze dell'Emilia-Romagna, le Comunaglie della Liguria, le Società di antichi originari della Lombardia, Veneto e Friuli, le Vicinie dell'arco alpino, le Comunità di villaggio del Veneto, i Laudi del Cadore, le Consorzierie della Valle D'Aosta, le Regole ampezane e cadorine e altri organismi collettivi locali di tradizione e consuetudini proprie⁹.

La legge del 1927 riconduce tutto l'associazionismo agrario collettivo nazionale sotto l'unità lessicale *usi civici*, estendendone il regime pubblicistico e sorvolando le diversità¹⁰, ma così incorrendo in un errore cui il legislatore ha posto rimedio in epoca successiva con appropriate normative che hanno ripristinato la netta distinzione degli usi civici, dai fenomeni organizzativi di montagna.

Dopo quella legge, gli organismi collettivi montani sono stati sottratti al regime unitario e la loro denominazione ha trovato espressione di composizione sistematica nella locuzione *comunioni familiari* adoperata nell'art.

⁹ Su queste realtà, esiste una letteratura ricca e qualificata, ma poco rinnovata. Si rimanda all'ancora fondamentale voce di E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, 1986, 605 dove ampia bibliografia. V., anche, E. ROMAGNOLI - C. TREBESCHI, *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1975 che raccoglie saggi di vari autori; U. POTOTSCHNIG, *Le regole della magnifica comunità cadorina*, Milano, 1953; G.P. BOGNETTI, *Comunanze agrarie*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1961; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990, 318. Più recente, R. LOUVIN, *Un bene comune tra pubblico e privato. Profili giuridici del fenomeno delle consorzio valdostane*, Aosta, 2012; V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudum». Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLV, 2016, 346.

¹⁰ Nella discussione di conversione in legge del decreto n. 751/1924, il relatore senatore Calisse, aveva perorato la causa dell'uniformità di regime sul presupposto che la parte essenziale degli usi civici fosse uguale nei diversi luoghi, adducendo anche che una legge unica di carattere nazionale, sarebbe stata utile per affermare la volontà dello Stato nel coordinamento di quegli speciali interessi con altri in sua cura.

34, legge n. 991/1952¹¹, ripetuta nell'art. 10, legge n. 1102/1971¹², ribadita nell'art. 3, legge n. 97/1994¹³. Da notare che neanche quest'ultima mostri gradimento per la definizione domini collettivi e, nel richiamarli, la glissa e usa l'espressione «associazioni di cui alla l. 4 agosto 1894, n. 397».

Dopo le citate leggi, il quadro di riferimento contempla tre espressioni di sintesi per denominare il fenomeno associativo di godimento dei beni delle organizzazioni di cui alle leggi montane da un lato e dei beni d'uso civico dall'altro, rispecchianti il diverso ambito territoriale, il substrato storico, i caratteri culturali, sociologici, giuridici. Essi sono i *domini collettivi* della legge del 1894, gli *usi civici* della legge del 1927, le *comunioni familiari* del 1994.

Pur situazioni diverse l'una dall'altra, agli effetti, le locuzioni sottintendono il fenomeno indicato come *proprietà collettive*, definizione che, anche suonando contraddizione in termini in un sistema a proprietà privata romanistica, è linguaggio dottrinale accreditato, e quel che conta è linguaggio normativo. Lo si legge nell'art. 1, l. 17 aprile 1957, n. 278 recante *Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*. Lo si legge nell'art. 3, comma 1, l. 31 gennaio 1994, n. 97, a denominazione delle organizzazioni per la gestione di beni agro-silvo-pastorali comprese comunioni familiari e associazioni di cui alla l. 4 agosto 1894, n. 397 (proprio i *domini collettivi*). E altrove, prima e dopo¹⁴.

La dizione proprietà collettive prospetta una sua valenza generale, con l'avvertenza che si tratta di un contenitore neutro di situazioni diverse, come sono gli usi civici rispetto alle comunioni familiari montane. La stessa legge n. 168/2017, con la locuzione *proprietà collettive*, mette insieme, nell'art. 3, le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti di Comune o frazione (usi civici), le proprietà collettive dell'art. 34, legge n. 991/1952, degli artt. 10 e 11, legge n. 1102/1971, dell'art. 3, legge n. 97/1994 (comunioni familiari montane). L'appellativo ricorre, peraltro, in tutti e tre gli articoli della nuova legge, nonché è usato disinvoltamente dal legislatore nel corpo di normative varie.

Per esempio, lo usa la legge n. 221/2015 c.d. sulla *green economy* che, all'art.

¹¹ Tuttora vigente, reca *Provvedimenti in favore dei territori montani*.

¹² Reca *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*. In particolare, all'art. 10 «comunioni familiari» si dispone, al comma 2, che «Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale».

¹³ Reca *Nuove disposizioni per le zone montane*.

¹⁴ In passato, lo si leggeva già nell'art. 1, legge n. 397/1894.

70, indica distintamente la *proprietà demaniale*, la *proprietà collettiva*, la *proprietà privata* esprimendo un concetto *policentrico* e discreto di proprietà.

2.2. - (segue) Rispetto alla definizione usi civici.

Altre riflessioni induce la nuova (vecchia) denominazione *domini collettivi*, intesa assorbente della locuzione usi civici, come è ritenuto dalla più recente dottrina¹⁵.

Se di sostituzione di questo lessico si tratti, chiara si rivelerebbe l'influenza della dottrina maggioritaria attestata sul luogo comune per il quale *usi civici* è definizione equivoca perché espressione della fruizione sia di terre aliene (private), sia di terre della collettività (civiche).

Una tesi granitica questa, che perora la soppressione anziché l'educazione pedagogica della locuzione innegabilmente portatrice di una dualità: usi civici su terre private (non a regime ma in perdurante eliminazione) e usi civici su terre civiche (a regime con valenza anche paesaggistica)¹⁶.

La critica terminologica si appunta su aspetti che si riassumono nella disapprovazione della definizione perché ritenuta generica accorpando diritti e cose, quanto incapace di esprimere gli infiniti modelli che vuole rappresentare¹⁷. Si differenzia, in antitesi e sintesi, una dottrina che, sull'esegesi dell'art. 1, legge n. 1766/1927, disconosce la dualità e sostiene una categoria unitaria di diritti promiscui¹⁸ comprensiva degli usi civici¹⁹.

¹⁵ Così, A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in questa Riv., 2018, 1, 85 secondo il quale «(...) da oggi vale un solo termine, quello di domini collettivi per indicare tanto gli usi civici in senso stretto, quanto le proprietà delle terre civiche e delle terre collettive».

¹⁶ La questione terminologica ha preso avvio dalle osservazioni di M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 164, ma già prima Id., *Sull'esistenza degli usi civici di caccia*, in *Riv. dir. sport.*, 1950, 101. Ha trovato, quindi, quasi unanime adesione nella dottrina successiva tra cui G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 91; V. CERULLI IRELLI, *Terre collettive e usi civici tra Stato e Regioni*, in *Regione Lazio* (a cura di), omonimo titolo, Roma, 1985, 11; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013, 86.

¹⁷ Intende la locuzione «vocabolo generico» incapace di esprimere «l'infinità di usi locali differenziatissimi» che rappresenta, P. GROSSI, *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, 20. Sottolinea l'opinabilità della locuzione, anche M. TAMPONI, *Gli interessi tutelati nella gestione delle terre di godimento collettivo*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2011, 1. In ultimo, L. PRINCIPATO, in AA.VV., *Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 40, e già prima in *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. cost.*, 2004, 4, 3369.

¹⁸ Così U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 930 e, anche, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 5, 629. In dialettica, ribadisce la duplicità sottesa alla locuzione A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, XIX, Torino, 1999, 536 con motivazione in nota 1.

¹⁹ La diversità è ribadita in giurisprudenza. Cfr., sul punto, T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 7

Dalle critiche revisionistiche dissente dottrina minoritaria²⁰ che ritiene valido il termine *usi civici* perché collaudato da lunga tradizione storico-giuridica e consolidato nell'ordinamento con accezione riferita a due situazioni giuridiche che hanno in comune la stessa espressione materiale di fruizione collettiva della terra (privata o civica), ma con diverso trattamento giuridico di cui uno liquidatorio, l'altro a regime. Agli effetti, il legnatico è procurarsi la legna che sia sulla terra altrui che sia sulla terra propria e la differenza non rileva neanche nella fruizione paesaggistica. La locuzione ha profonde radici storiche e, a mio avviso, validità immutata, con o senza questione semantica²¹.

Né altre indicazioni nominali offrono maggiore chiarezza. Tra queste vi è la locuzione *assetti fondiari collettivi* adottata dalla recente dottrina, con seguito di consensi²² e omonima *Voce* enciclopedica dove ne viene sottolineata²³ l'istanza espansiva ad attrarre le diverse situazioni del collettivismo agrario: dagli usi civici, alle terre civiche, dai domini collettivi ai beni delle università e associazioni agrarie²⁴.

La locuzione manifesta genericità, non suggerisce caratterizzazione giuridica e non soddisfa corrispondente sistematica, non riuscendo a connotarsi a dimensione che non sia solo nominale, ma rappresentativa dell'appartenenza sottesa. Così che la denominazione si attesta sommaria ed esteriore. Condivisibile è dunque la dottrina che suggerisce di

febbraio 2017, n. 182, in www.osservatorioagromafie.it dove il *casus belli* era un *jus plantandi* rappresentato dal diritto di proprietà separato su piante di castagno, la cui utilità economica consiste nel godimento dei frutti e della legna e che il giudice amministrativo ha qualificato posizione giuridica non costituente uso civico, ma promiscuità.

²⁰ Così, M. ZACCAGNINI - A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, 118; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000, 84.

²¹ Di recente, ribadisce l'improprietà terminologica, ma conviene che «la dizione è diffusa nel linguaggio legislativo e giurisprudenziale, e si può anche tenere per buona, purché se ne stabiliscano correttamente i significati», V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla proprietà collettiva, cit., 306.

²² *Ex multis*, P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2012, I, 9 che prosegue le riflessioni avviate con *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post unitaria*, Milano 1977; P. NERVI, *I diritti storici nell'esperienza degli assetti fondiari collettivi*, in M. COSULICH - G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014, 34.

²³ F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir.*, Annali X, Milano, 2017, 72; dello stesso A. *Un'altra proprietà: gli assetti fondiari collettivi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2016, 93.

²⁴ V. P. CATALANI, *La collocazione sistematica degli assetti fondiari collettivi in funzione del rapporto tra comunità e ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2014, I, 1.

adoperare la dizione assetti fondiari collettivi per esprimere il profilo gestionale dei beni, mentre ribadisce la definizione *proprietà collettiva* per indicare il profilo giuridico dell'appartenenza dei beni²⁵.

Agli effetti, uno dei limiti degli appellativi unificanti dell'universo agrario collettivo è anche l'impossibilità di sacrificare il profilo dell'appartenenza a beneficio esclusivo del regime dei beni.

Lo è anche del lessico domini collettivi che non risulta adeguato ad assorbire la locuzione usi civici per diversità sostanziale che si atteggia, nella nuova disciplina soggettiva, a impedimento che rende irriducibili le fattispecie. Ciò perché, i domini collettivi sono forme organizzate (dove rileva il gruppo e la relativa organizzazione), mentre gli usi civici sono fenomeno inorganizzato e diffuso (dove rilevano i singoli *uti cives*) con un centro d'imputazione rappresentativa dei beni (il Comune ente pubblico locale) che si differenzia nettamente dai domini collettivi persone giuridiche private dove non è neanche del tutto chiara l'appartenenza del patrimonio rispetto all'ente e ai partecipanti.

Né dalla legge discende l'obbligo di costituire i domini collettivi degli usi civici. Dalla norma di riferimento, che è l'art. 2, comma 4, non discende tale imposizione che, peraltro, sarebbe di difficile radicamento in aree geografiche dove mai si è sviluppata la cultura dell'associazionismo collettivo e le terre civiche sono sempre state gestite dal Comune o dall'amministrazione separata frazionale, secondo la tradizione storica locale.

L'espressione domini collettivi non sembra possa imporsi unificazione nominale. Gli artt. 2 e 3 della legge sono peraltro scritti con dizionario classico. A mio avviso, legislatore, dottrina e giurisprudenza continueranno a usare le diverse dizioni fin qui adoperate.

Conferma viene dal recente legislatore che, nel d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 recante *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, all'art. 10, adopera la terminologia usuale di *proprietà collettive* e di *usi civici*.

3. - I domini collettivi: nuovi e vecchi modelli.

Posto che la locuzione si riferisca correttamente al solo profilo or-

²⁵ Così, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla *proprietà collettiva*, cit., 346.

ganizzativo dei beni, dalla lettura relazionale e contestualizzata dei tre articoli della legge n. 168/2017 parrebbe che i domini collettivi integrino un duplice modello: dei nuovi costituendi e dei vigenti costituiti (o ri-costituendi).

L'ipotesi resta accreditata da distinto dato letterale. Da un lato, l'art. 1, comma 1, con il richiamo di quegli articoli della Costituzione in attuazione dei quali vengono riconosciuti i domini collettivi quivi considerati, si colloca in dimensione ordinamentale nuova e diversa rispetto a quella cui si rapportano i domini collettivi anteriori; dall'altro, l'art. 2, comma 2, facendo separata menzione delle gestioni antecedenti, ne conferma la considerazione separata.

Per questo secondo modello quando del tipo montano, nell'art. 3, comma 7, è prescritto un diritto transitorio che, tuttavia, non conduce all'omologazione con il nuovo modello dell'art. 1.

Consegue che le proprietà collettive vigenti nelle forme di comunioni montane e figure assimilate dal disposto dell'art. 3, comma 1, legge n. 97/1994 (cioè, le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della l. 3 dicembre 1971, n. 1102; le regole cadorine di cui al d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104; le associazioni di cui alla l. 4 agosto 1894, n. 397), non sono i domini collettivi dell'art. 1, legge n. 168/2017.

Per il che sembra desumersi che siano estranei all'art. 1 anche gli usi civici, a meno di costituirli in domini collettivi *ex art. 1*. Lo stesso dicasi delle università agrarie a regime, a meno di scioglierle e ricostituirle in domini collettivi.

3.1. - I domini collettivi e il paradigma costituzionale.

Il principale dato discriminante dei domini collettivi *ante* e *post* legge n. 168/2017 è anticipato in quella parte dell'art. 1, comma 1, secondo la quale «In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi (...)».

Il richiamo delle norme costituzionali evidenzia, per ciò solo, che la disposizione abbia ad oggetto organismi intrinsecamente ed estrinsecamente diversi da quelli vigenti in base al diritto anteriore, per l'ovvio dato cronologico.

La diversità è scandita dall'art. 2, comma 2 che utilizza dizione concludente nel recare che «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 conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore».

La disposizione circoscrive gli organismi collettivi «preesistenti allo Stato italiano²⁶» ed effettua il loro riconoscimento con norma che non è innovativa (come invece è, per i nuovi domini collettivi, l'art. 1), ma solo ricognitiva di un riconoscimento già effettuato dallo Stato in leggi precedenti e tuttora vigenti. La fonte di riferimento è il menzionato art. 34, l. 25 giugno 1952, n. 991, ribadito dalle successive menzionate leggi sulla montagna di conferma, ultimo dall'art. 3, l. 31 gennaio 1994, n. 97.

Consegue che i vecchi domini collettivi, diversamente da come dispone per i nuovi l'art. 1, comma 1, legge n. 168/2017, non sono «attuazione» degli artt. 2, 9, 42, 43 della Costituzione per il fatto che preesistendo allo Stato italiano, preesistono ovviamente ad essa pure. Si tratta di organismi pre-statali e pre-costituzionali di associazionismo collettivo per il godimento di boschi e pascoli fondati dagli antichi originari dei luoghi e perpetuati dai continui discendenti, basati sulla produzione propria del diritto con cui regolarsi, di cui statuti, laudi e consuetudine rappresentano le fonti qualificanti.

Il riconoscimento dei nuovi domini collettivi in «attuazione» della Costituzione pone, comunque, una questione interpretativa degli ambiti attuativi, altrimenti la dizione dell'art. 1 si riduce alla retorica dei principi.

Con il richiamo di quelle norme costituzionali, l'art. 1 enfatizza i nuovi organismi collocandoli in un *habitat* preconfezionato dalla dottrina che, però, lo ha predisposto sul fondamento, più correttamente sulla compatibilità, della proprietà collettiva, in quanto diritto reale, con la Costituzione.

Cioè, il dibattito dottrinale degli ultimi decenni ha riguardato, propriamente, la ricerca di un manifesto indizio della proprietà collettiva nella Costituzione. Ovviamente, nell'esplorazione, la dottrina ha seguito le tracce delle proprietà collettive conosciute e vigenti (usi civici e comunioni familiari) che, quantunque antecedenti, non hanno cittadinanza nella Carta.

La Costituzione contempla infatti due modelli di proprietà, quella pubblica e quella privata, ma non la collettiva che il Costituente, volutamente, non ha considerato²⁷.

²⁶ Basti pensare che alcune comunioni familiari montane, ovvero i laudi, risalgono al 1500 e anche prima. Cfr. CADORE (ITALY), *Statuti della comunità di Cadore* (Venetia, MDCXCIII), Forni 1693.

²⁷ In sede costituente, il dibattito sugli usi civici e le proprietà collettive fu comunque condotto, e

Una scelta generalmente riguardata come continuità liberista della concezione proprietaria. Vero è che lo Statuto Albertino riconosceva, all'art. 29, «tutte» le proprietà, ma la dottrina ritiene che di quel riconoscimento non beneficiasse la proprietà collettiva²⁸.

Il che non è di per sé recriminante se si considera che neanche ordinamenti in cui gli usi civici erano tessuto sociale e politico, li hanno considerati nella loro legge fondamentale pur possedendo copiosa legislazione a corredo delle leggi civili, e mi riferisco alla Costituzione del Regno delle Due Sicilie.

Che la proprietà collettiva non sia in Costituzione, non porta la necessaria conseguenza che essa non possa vigere fuori. Come dire che non tutte le materie debbono essere, inevitabilmente, costituzionali. Certo, il quadro ha impigrito la dottrina costituzionalistica, tant'è che le proprietà collettive e gli usi civici non sono stati oggetto di particolare interesse negli studi sulla proprietà nella Costituzione²⁹.

Comunque, la corretta prospettiva d'indagine inizialmente seguita dalla dottrina che, episodicamente, se n'è occupata, ha seguito la verifica di una proprietà collettiva accanto a quella pubblica e privata o in posizione intermedia, conciliabile con la Costituzione³⁰.

L'approccio è stato correttamente impostato sui modelli di proprietà presenti nella Carta all'art. 42 e sulla connotazione dell'appartenenza immediatamente collettiva dell'art. 43³¹. Una ricerca ontologica con-

portò alla scelta di non includerli nella Carta. I termini sono riproposti in G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012, 68.

²⁸ Considerazioni in P.V. CASANA - C. BONZO, *Tra pubblico e privato: Istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna nel XIX secolo*, Torino, 2016, 178.

²⁹ Il disimpegno dei costituzionalisti è stato evidenziato da L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, cit., 103. Sul punto, anche, A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale degli usi civici: «un altro modo di regolare?»*, in *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 2005, II, 38.

³⁰ Una panoramica riassuntiva delle posizioni dottrinali, in riferimento ai diversi profili anche giurisdizionali, è in G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, cit.; F. POLITI, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2006, 13; E. CALICETI, *La funzione del modello proprietario collettivo nella tradizione costituzionale democratico-sociale*, *ivi*, 2011, 211; F. CORTESE, *Sulla definizione di uno statuto costituzionale della proprietà collettiva*, *ivi*, 2004, 17; L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici «in re aliena» e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, I, 2015, 207.

³¹ Così, L. FULCINITI, *op. cit.*, 105, che ha sostenuto l'omogeneità della proprietà collettiva con l'appartenenza di cui all'art. 43 della Costituzione. Per l'A., entrambe le forme sarebbero accomunate da un'appartenenza «indipendente dal titolo proprietario pubblico e privato» deducendo che «l'appartenenza dell'art. 43 non è la proprietà dell'art. 42. Questa è pubblica e privata. Quella è collettiva».

dotta anche attraverso la sovra-interpretazione della Costituzione³², riempiendo aspetti della vita sociale (qui antropologici) che in essa non trovano espressione propria.

Dalla prospettiva ontologica della proprietà diritto reale, la dottrina, a un certo punto, ha deviato sulla proprietà collettiva quale diritto fondamentale della formazione sociale, attingendo all'art. 2 della Carta. Nel contempo, il percorso dottrinale ha mischiato l'appartenenza con la naturalità dei beni quando il legislatore ha vincolato paesaggisticamente le terre d'uso civico, veicolandoli nella tutela costituzionale dell'art. 9³³.

Nella prospettiva dell'art. 2, difetta la realtà e difetta l'appartenenza così che si è lontani dalla pista della proprietà collettiva costituzionalmente rilevante come tale. Nella prospettiva dell'art. 9, le zone d'uso civico non rilevano come proprietà collettiva a struttura economico-patrimoniale, ma quali *paesaggio* d'interesse generale a fruizione ambientale, soggetto costituzionale di tutela.

Questi sono, in sintesi, itinerari e approdi della dottrina in tema di coesistenza con la Costituzione della proprietà collettiva accanto a quella pubblica e a quella privata. Evidentemente, la ricerca dottrinale presenta prospettiva e dinamica diverse rispetto al riconoscimento dei nuovi soggetti domini collettivi che l'art. 1, comma 1, legge n. 168/2017, fa in attuazione degli artt. 2, 9, 42, comma 2, e 43 della Costituzione.

3.2. - I nuovi domini collettivi e l'attuazione della Costituzione.

Quel quadro dottrinale è però *incollato* dal legislatore sui nuovi organismi in senso soggettivo quali si attestano nell'art. 1. Infatti, quand'anche si volesse sostenere l'accezione polisemica della locuzione *domini collettivi* che intenda soggettivamente le forme organizzative e oggettivamente i beni nell'*idem* lessicale, è tuttavia chiara lettera che l'art. 1 disciplina il profilo soggettivo, individuandoli come *ordinamenti giuridici*, come *enti esponenziali*, come *persone giuridiche private*.

³² Cfr., in merito al processo di costituzionalizzazione attraverso la sovra-interpretazione della Costituzione, R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Torino, 2014.

³³ La l. 8 agosto 1985, n. 431 [ora Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (art. 142, comma 1, lett. b)] attribuisce valenza paesaggistica ai beni d'uso civico, recando che essi «sono beni ambientali... tutelati in attuazione dell'art. 9 della Costituzione».

Sicché, le norme costituzionali richiamate evidenziano altra prospettiva. A mio avviso, per individuare in cosa, effettivamente, i nuovi domini collettivi attuino la Costituzione, occorre integrare l'art. 1, con l'art. 2, comma 4 che contiene una rilevante innovazione.

La disposizione recita, nella prima parte, che «I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata (...)».

La chiave d'interpretazione del disposto è la vigente l. 17 giugno 1927, n. 1766 sugli usi civici rispetto alla quale, sui domini collettivi, la legge n. 168/2017 decisamente inverte, per uno specifico quanto fondamentale aspetto, la direzione di marcia.

La contrapposizione fra le due normative è ideologica perché la legge n. 1766/1927 aveva scelto a modello organizzativo degli usi civici, il Comune, e in caso di frazione, la gestione in amministrazione separata frazionale, riservando a università e altre associazioni agrarie soggette all'esercizio di usi civici, un trattamento restrittivo e vessatorio con l'eventuale eliminazione di quelle esistenti e con il divieto di crearne nuove. L'obiettivo è espresso senza incertezze o fraintendimenti nell'art. 25 con due disposizioni di gradata intensità della *ratio*. Una, di opportunità, è lo scioglimento di università agrarie e di altre associazioni quando il patrimonio fosse insufficiente agli utenti, o ricorressero ragioni di inutilità o dannosità della loro esistenza. I terreni posseduti erano trasferiti ai Comuni o alle frazioni sul cui territorio insistessero (art. 25, commi 1 e 2). Un'altra, ideologica, è il divieto di costituzione di nuove associazioni per il godimento collettivo dei diritti, sebbene si riconoscessero quelle esistenti di fatto (art. 25, comma 3).

Con l'art. 2, comma 4, prima parte, legge n. 168/2017, la prospettiva si rovescia. Viene meno il divieto di costituire nuove associazioni per la gestione dei beni. Anzi, la figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale che, comunque, rimangono a regime, come ribadisce la disposizione.

Da quanto sopra, dall'art. 2, comma 4, legge n. 168/2017 discende l'abrogazione tacita dell'art. 25, comma 3, legge n. 1766/1927 che vieta la costituzione di nuove associazioni.

Consegue che è sul presupposto attuativo della libertà di associazione del *non richiamato* art. 18 della Costituzione che, a mio avviso, l'art. 1 della legge n. 168/2017 riconosce i nuovi domini collettivi come formazioni sociali in attuazione dell'art. 2 della Costituzione. Lo stretto legame tra art. 18 e art. 2 della Costituzione è peraltro assodato in dottrina.

La non richiamata attuazione dell'art. 18 della Costituzione è da imputarsi al fatto che la norma non è stata considerata nei percorsi dottrinali sulla proprietà collettiva. A ragion veduta, perché fino a questa legge puntata sul profilo soggettivo, la dottrina non aveva motivo di indirizzarvi riflessioni.

L'assenza vale però a ribadire che la legge ha fatto ricorso alla dottrina senza adattamenti razionali.

Sul paradigma dell'art. 18 della Costituzione, i nuovi domini collettivi sono esplicitati in attuazione del diritto di libertà declinato nella dimensione comunitaria dell'art. 2 come formazione sociale³⁴ dove si svolge la personalità dell'individuo, in aderenza all'interpretazione dottrinale della norma a fattispecie aperta, estensiva ed evolutiva³⁵, legittimata perciò ad includere le associazioni di gestione dei beni in proprietà collettiva.

A mio avviso, l'art. 2 della Costituzione (sul presupposto taciuto dell'art. 18) rappresenta ed esaurisce il principio in attuazione del quale vengono riconosciuti i nuovi domini collettivi.

È opinabile che le altre norme costituzionali richiamate non abbiano relazione diretta con il soggetto organizzato (il dominio collettivo non è loro attuazione), ma operino su un secondo livello, nel senso che i domini collettivi sono strumenti di attuazione delle altre norme costituzionali, per il tramite della varia funzionalizzazione dei beni in proprietà collettiva. Il processo attuativo opera, cioè, per il tramite di valenze e funzioni attribuite ai beni dalle disposizioni delle lett. a)-f) dell'art. 2, comma 1 che reca i principi della futura legislazione sulla tutela e valorizzazione.

Così, i domini collettivi, per il tramite della funzione culturale, ambien-

³⁴ Per questa ricostruzione A. GERMANÒ, *Le comunità familiari montane come formazioni sociali*, in AA.VV., *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1992, 75.

³⁵ Per tale significato, panoramica riassuntiva è in F. MODUGNO, *Diritto pubblico*, Torino, 2012, 560.

tale e paesaggistica dei beni in proprietà collettiva, attuano l'art. 9 della Costituzione e via di seguito.

4. - I domini collettivi nei rapporti con l'ordinamento statale.

Dalla legge n. 168/2017, oltre il dato letterale, emerge una questione di rilevanza giuridica dei domini collettivi nell'ordinamento dello Stato, cioè sul modo di relazionarsi con l'ordinamento generale.

La relazione non sembra uguale per nuove e vecchie figure organizzative, ma è diversa in ragione delle fattispecie considerate nei due ambiti dispositivi evidenziati, che sono l'art. 1 per i nuovi domini collettivi e l'art. 2 per i preesistenti allo Stato italiano della specie comunioni familiari.

4.1. - (segue) I nuovi domini collettivi.

L'art. 1, comma 1, riconosce i nuovi domini collettivi come «ordinamento giuridico primario» delle comunità originarie. Una dichiarazione impegnativa, basti dire che nella letteratura giuridica, la formula è utilizzata dalla dottrina canonistica per l'ordinamento giuridico della Chiesa cattolica (*societas iuridice perfecta*), riconosciuto dallo Stato italiano strutturalmente primario in posizione reciproca di sovranità e d'indipendenza (art. 7, Cost.). Basti aggiungere che quella stessa dottrina si divide (ma è piuttosto contraria) nel riconoscere primarietà alle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica pur costituzionalmente previste (art. 8, Cost.), considerate ordinamenti secondari o derivati, quando non solo semplici associazioni³⁶.

La formula inserita nell'art. 1 recepisce quella dottrina³⁷ che tali ha definito i domini collettivi vigenti che, però, presentano struttura diversa dai nuovi, almeno da come questi restano tratteggiati nell'art. 1.

Oltre il dato letterale, alla semantica lessicale dell'art. 1 non corrisponde il contenuto concettuale che non esplicita affatto il modello dell'or-

³⁶ Cfr., *ex multis*, G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, V, Torino, 2014, 101.

³⁷ La ricostruzione dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici primari è stata sostenuta da P. GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 271.

dinamento primario, al più quello dell'ordinamento derivato, ma più verosimilmente quello della forma associazionistica del tipo formazione sociale (conforme a dichiarata attuazione dell'art. 2 della Costituzione), che indirizza alla configurazione della comunità intermedia, la quale non depone alla relazione tra ordinamenti originari³⁸.

Addentrando nella norma, se la caratteristica ordinamentale di un sistema primario (o originario) è (oltre l'organizzazione) l'autoproduzione normativa in condizione di *separatezza* da altri gruppi, questo non ricorre nei nuovi domini collettivi. Basti il comma 2 per escluderlo. Nel momento in cui lo Stato li riconosce come persone giuridiche private (non su libera scelta, ma su imposizione), li attrae nel sistema delle leggi civili e, sottoponendoli all'ordinamento statale superiore che già prima li ha assoggettati alla Costituzione [art. 1, comma 1, lett. a)], esclude trattarsi di ordinamenti primari. Senza *separatezza*, non sussiste primarietà di un ordinamento rispetto ad altro.

Riflettendo sul genere di autonomia che ad essi riconosce l'art. 1, i nuovi domini collettivi non sembrano neanche ordinamenti giuridici derivati. L'art. 1, comma 2, riconosce ai nuovi organismi collettivi autonomia statutaria in connessione con la personalità giuridica di diritto privato, cioè con lo statuto dell'art. 16 del codice civile. Il quale statuto è espressione di autonomia privata dell'ente, ovvero esercizio della capacità giuridica di diritto privato.

Lo schema privatistico è quello stesso del precedente comma 1, lett. b) che attribuisce ai domini collettivi «capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale».

Trattasi della capacità di dotarsi di atti normativi strumentali all'amministrazione dell'ente (organi sociali, distribuzione di competenze, organizzazione del lavoro, modalità di partecipazione degli utenti, ecc.), e funzionali all'attività di gestione dei beni (regolamentazione dell'uso, formazione della lista degli utenti, modalità di godimento, ecc.).

Agli effetti, il dominio collettivo è privo di autonomia normativa propria dell'ordinamento giuridico. Così, ad esempio, è privo della capacità

³⁸ Sul superamento del rapporto tra Stato e comunità intermedie come rapporto tra ordinamenti giuridici originari cfr. E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989.

di autonormare l'amministrazione vincolata e discrezionale, ma solo ha capacità di autonormare l'esercizio di quella sfera d'amministrazione altrove disciplinata. Per esempio, nella legge n. 1766/1927 e suo regolamento nonché nelle leggi regionali, e si prospettano norme prodotte in base ai principi fissati all'art. 2, comma 1, lett. a)-f).

La capacità di autonormazione che prima era delineata (per le università agrarie degli usi civici) in riferimento alla legge n. 142/1990 e alla legge n. 241/1990, è ora espressione dell'autonomia privata del dominio collettivo in quanto persona giuridica di diritto privato. Il che suscita qualche perplessità in riferimento alla tutela dei diritti collettivi di godimento dei beni.

Sembra potersi opinare, oltre il dato letterale, che l'art. 1 non riconosce ai domini collettivi autonomia ordinamentale, ma più restrittivamente autonomia funzionale³⁹ in connessione alla cura degli interessi pubblici sottesi ai beni.

Altra cosa è l'ambito operativo della sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 della Costituzione, intesa funzionale alla cura di interessi generali diversi dall'oggetto statutario (il fine istituzionale), che è la gestione per il godimento dei beni in proprietà collettiva.

I nuovi domini collettivi meglio si configurano enti associativi, non ordinamenti giuridici per il solo fatto di essere organizzati in base a uno statuto, perché se è principio pubblicistico che ogni ordinamento giuridico ha un'organizzazione, per lo stesso principio non ogni organizzazione è un ordinamento giuridico.

Essi, perciò, non sono espressione del pluralismo ordinamentale, ma piuttosto di quello civile e sociale.

4.2. - (segue) I vecchi domini collettivi.

La relazione tra ordinamento generale e domini collettivi è più chiara per quelli preesistenti sotto la denominazione comunioni familiari. La riassume l'art. 2, comma 2 dove si legge che «Le comunioni familiari

³⁹ Introdotta dalla legge n. 59/1997 per camere di commercio e università, l'autonomia funzionale è diventata formula generale e innovativa per la cura di interessi pubblici anche in dimensione di sussidiarietà, ora cristallizzata in Costituzione all'art. 118. In dottrina cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore», con formula che ripete le precedenti normative sulla montagna, a partire dall'art. 34, l. 25 giugno 1952, n. 991.

In questa prima legge, si ha il riconoscimento puro e semplice della loro esistenza caratterizzata da reciproca indipendenza⁴⁰. Le comunioni familiari si attestano ordinamenti giuridici originari avendo il carattere del gruppo organizzato attorno un interesse comune che si dà delle norme autoprodotte di effettiva vigenza (laudi, statuti, consuetudine) in condizioni d'indipendenza dallo Stato.

Una condizione di vita associata in perfetta democraticità⁴¹. Lo Stato si limita a prenderne atto.

L'indipendenza si allenta man mano che lo Stato avverte che le comunioni sono depositarie di interessi pubblici e perciò le sottopone a regole che non derivano da fonti autoprodotte, ma da fonti dell'ordinamento generale e di quello regionale. Lo fa gradualmente. Prima, con la l. 3 dicembre 1971, n. 1102 che se conferma il principio per il quale le comunioni familiari «sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini», nel contempo ne statalizza e regionalizza il regime di alcuni aspetti negli artt. 10 (pubblicità di atti) e 11 (destinazioni alternative del patrimonio). Non è più indipendenza. Dopo, consistente modificazione della natura ordinamentale, la conduce la l. 31 gennaio 1994, n. 97. L'art. 3, comma 1, al fine di valorizzare le potenzialità produttive e la tutela ambientale delle comunioni familiari stabilisce, alla lett. a), il conferimento della personalità giuridica di diritto privato. Più incisivamente, alla lett. b), attribuisce alla legge regionale la disciplina di ampi settori, disponendo che «ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le Regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: (...)». Seguono i punti 1), 2), 3) e 4) che fissano specifiche competenze della legge regionale: dalla

⁴⁰ Lo Stato aveva già imposto ad alcune Regole, la personalità giuridica di diritto pubblico attraendole nel suo sistema normativo. Così è stato con il d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104 per le Regole della Magnifica Comunità Cadorina.

⁴¹ Su questo specifico aspetto, cfr. E. PICOZZA, *Usi civici e nuove forme di democrazia*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2017, 1, 81.

predisposizione dei criteri di partecipazione alla gestione dei beni, alla pubblicità dei beni, alle destinazioni diverse da quelle agro-silvo-pastorali, al coordinamento con i Comuni, alle forme sostitutive di gestione e altro ancora.

Come dire che la disciplina di quei profili non è liberamente determinata dall'organizzazione collettiva con fonti giuridiche autoprodotte.

Su questo scenario opera la legge n. 168/2017 che porta un nuovo assetto. In specie, l'art. 3, comma 7, focalizza la relazione delle comunioni familiari nei rapporti interni con lo Stato in un quadro diverso dalla legge n. 97/1994 sulla quale interviene con un diritto transitorio, sebbene non meglio specificato.

Ai sensi della disposizione, «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'art. 3, comma 1, lett. b), numeri 1), 2), 3) e 4), della l. 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. (...)».

Si osserva, *en passant*, che la norma appare fantasiosa nel ritenere che le Regioni che in ventiquattro anni hanno mancato di esercitare quella potestà legislativa loro attribuita dalla legge n. 97/1994 (salvaguardando di fatto l'autonomia delle comunioni), si menino ad esercitarla in dodici mesi. Una messa in mora dall'esito improbabile che avrebbe consigliato un'abrogazione contestuale.

Nel merito, scaduto il termine, la legge dispone che agli adempimenti *de quibus* provvedano gli enti titolari con «atti propri», e reca che quegli atti sono «provvedimenti (...) resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali». Si tratta di provvedimenti normativi (regolamenti) con i quali le comunioni si riappropriano di competenze i cui profili, la legge del 1994 aveva attribuito alla potestà legislativa regionale sui punti elencati all'art. 3, comma 1, lett. b), numeri 1), 2), 3) e 4).

La nuova legge conduce quindi la delegificazione di quelle competenze. Trattasi di delegificazione di semplificazione, cioè di riduzione di spazi normativi occupati dalla legge, introdotta a principio generale dell'ordinamento giuridico fin dalla legge n. 59/1997, che

qui opera in modo particolare in quanto le figure organizzative dei beni in proprietà collettiva si presentano come soggetti *sui generis*.

La disposizione si ripercuote sull'autonomia ordinamentale perché ricomponе l'autonomia normativa delle comunioni, tuttavia non si ritorna alla posizione d'indipendenza e originarietà della prima norma di riconoscimento di questi gruppi (legge n. 991/1952). Ciò perché, anche se quegli atti sono «propri», non sono esecutivi senza l'attività della Giunta regionale, organo di altro ordinamento, in base a legge di altro ordinamento (rilevante nei rapporti tra norme dei due ordinamenti).

Sicché, il legislatore ha introdotto un sindacato sui regolamenti delle comunioni che normalmente non ricorre rispetto ai provvedimenti amministrativi, se si consideri l'art. 21 *quater* della legge n. 241/1990 che ne dispone l'efficacia immediata (quindi l'esecutività). Un sindacato che non ricorre neanche sui regolamenti comunali, se si consideri che la legge n. 3/2001 ha inciso sul d.lgs. n. 267/2000 residuando il normale regime di pubblicità dell'art. 124 per determinarne l'esecutività.

La dottrina antecedente la nuova legge ha indagato il valore delle fonti di questi ordinamenti collettivi. Da un lato si pone la tesi che, considerandoli ordinamenti primari, intende le fonti come esclusive. Dall'altro, è la tesi che inquadra questo diritto autonomo quale sussidiarietà costituzionale, intesa nel rapporto fra fonti, come «legittimazione a produrre norme non statali» per il perseguimento di un interesse generale, ma escludendo che esso abbia effetti simili alla competenza esclusiva dello Stato ma sia piuttosto «un principio di integrazione» delle norme statali, cedevole dinanzi a norme statali di interessi superiori o comunque prevalenti⁴².

La dottrina successiva alla nuova legge intende le fonti dei domini collettivi come diritto alternativo al diritto statale e/o regionale, sempre sul principio di sussidiarietà⁴³.

A mio avviso, stando alla lettera della legge n. 168/2017, rileva la distinzione tra fonti e norme dei rispettivi ordinamenti (Stato e comunioni). Sul piano delle fonti, invalicabili si attestano i laudi, gli statuti, la con-

⁴² COSÌ, F. MERUSI, *Il diritto sussidiario dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1, 77. Sul criterio di sussidiarietà legislativa, l'A. aveva sostenuto l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi regionali di cui alla legge n. 97/1994, considerandole caducate, in *I domini collettivi tra l'interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse*, Padova, 2002, 50.

⁴³ Sul tema, cfr. A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, cit., 88.

suetudine, rispetto ai quali lo Stato è recessivo e recettivo. Queste sono fonti esclusive di ordinamento originario non interpretabili sul parametro specifico della sussidiarietà legislativa che la nuova legge sembra escludere non avendo introdotto correttivi di sorta all'art. 1, comma 1, lett. *b*), prima parte, legge n. 97/1994 per il quale le comunioni «(...) sono rette anche da antiche laudi e consuetudini». La disposizione rimane indenne perché non toccata dalla delegificazione della nuova legge, e perpetua il principio posto dalla (prima) legge n. 991/1952.

Il rapporto tra le fonti rimane regolato dal principio di eterointegrazione per il quale lo Stato attinge a fonti di altro ordinamento giuridico esterno: un rinvio secco ad altro ordinamento.

Sul piano delle norme, cioè di quegli atti di autonomia normativa negli oggetti di cui all'art. 3, comma 1, lett. *b*), numeri 1), 2), 3), 4), legge n. 97/1994, delegificati dall'art. 3, comma 7, legge n. 168/2017, si versa in un meccanismo di autointegrazione che opera parimenti sul meccanismo del rinvio ad altro ordinamento, ma attraverso norme strumentali dell'ordinamento rinviante (lo Stato) che lascia all'ordinamento esterno (le comunioni familiari) di determinare il contenuto dispositivo di norme che sarà disposto normativo interno (dello Stato).

In altri termini, l'ordinamento rinviante fissa una norma sulla produzione normativa di norme proprie.

Questo sembra essere il meccanismo che si rinviene nell'art. 3, comma 7, nuova legge, il quale pone una norma sulla produzione normativa stabilendo che «(...) I provvedimenti [normativi] degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali».

La deliberazione esecutiva della Giunta regionale fa proprio (dello Stato) il contenuto di atti normativi prodotti dall'ordinamento esterno (delle comunioni familiari).

Attraverso l'esecutività della Giunta regionale, si realizza la recezione di quelle norme regolamentari delle comunioni familiari montane.

5. - I domini collettivi enti esponenziali e persone giuridiche private.

Il carattere ordinamentale decanta comunque con l'entificazione e la personificazione.

I domini collettivi (nuovi e vecchi) sono definiti enti esponenziali e sono dotati di personalità giuridica di diritto privato. Essi, al di là dei principi ordinamentali, rilevano come enti associativi.

Di per sé, la qualifica di ente esponenziale non ha peso specifico nell'economia del testo legislativo, riducendosi alla mera espressività (rappresentatività) degli interessi del gruppo. Oltretutto, all'art. 2, comma 4, la legge, nel dire che i beni sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari e che «in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni», qualifica esponenziali i domini collettivi mentre, paradossalmente, sembra escludere tale qualifica al Comune che è ente esponenziale per eccellenza della collettività locale (anche) per gli usi civici.

Rilevante è, invece, la personalità giuridica di diritto privato degli organismi, che per i nuovi discende direttamente dalla legge n. 168/2017 (art. 1, comma 2), mentre per i preesistenti come comunioni familiari, la fonte diventa poco chiara nel testo. La personalità giuridica di questi ultimi è portata dall'art. 3, comma 1, lett. a), legge n. 97/1994 che rinvia a legge regionale⁴⁴. Però, la nuova legge non abroga né incide sulla lett. a), rimasta indenne. Un difetto quantomeno di coordinamento.

A parte ogni considerazione in sé sulla personalità giuridica per queste forme di proprietà collettiva, che ha ragion d'essere come strumento operativo altrimenti è un controsenso, la personalità di diritto privato è l'approdo di istanze contrarie alla personalità di diritto pubblico delle università agrarie e delle altre associazioni, polarizzate ad eliminare l'impedimento ad una gestione produttiva.

Sfumature di segno diverso, insite nel carattere più o meno ristretto della base associativa, ha invece riguardato la questione riferita alle comunioni familiari montante.

La personalità giuridica di diritto privato non risolve la questione della natura giuridica dei domini collettivi, semmai la complica.

⁴⁴ Peraltro, qualche Regione ha adottato pertinente normativa. Per es. il Veneto con l.r. n. 26/1996.

Agli effetti, i domini collettivi si presentano con una doppia veste: una organizzativa e una gestionale. Come soggetti organizzativi, essi hanno natura di persone giuridiche private soggette alla disciplina del codice civile; come attività di gestione di beni in proprietà collettiva, connotati da regime pubblicistico d'indisponibilità, essi hanno natura di enti pubblici. Si profila una natura mista che finirà per creare interferenze e ricadute⁴⁵. Prima della nuova legge, la loro qualificazione, soprattutto giurisprudenziale, era quella degli enti pubblici non economici. Ora, la dottrina della materia prospetta la qualificazione dell'ente privato d'interesse pubblico alla quale, però, il dibattito dottrinale sugli enti pubblici guarda con diffidenza e scetticismo perché non integra una categoria e non ha uno schema di riferimento preciso (classificatorio)⁴⁶.

I domini collettivi gestiscono beni sotto regime pubblicistico e perseguono interessi pubblici⁴⁷ che la legge moltiplica sotto i principi dell'art. 2, lett. a)-f). Conseguo che essi svolgono attività amministrativa in senso proprio e non semplicemente nel senso dinamico (europeista) dell'*effetto utile*.

Per le comunioni familiari, la conferma è l'art. 3, comma 7 quando qualifica «provvedimenti» e rende «esecutivi» con deliberazione regionale, gli atti propri (atti normativi) sulle competenze già dell'art. 3, comma 1, lett. b), numeri 1), 2), 3) e 4), legge n. 97/1994.

Per i nuovi domini collettivi, il riferimento è l'art. 1, comma 1, lett. b) quando fa menzione di «amministrazione vincolata e discrezionale».

Il che apre lo scenario della dimensione operativa dell'attività amministrativa con annessi e connessi⁴⁸ perché i domini collettivi sono soggettivamente persone giuridiche private, ma operano, nell'attività di gestione dei beni in proprietà collettiva, come pubbliche amministrazioni ai sensi del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁴⁵ Cfr. E. ROMAGNOLI, *Le comunioni familiari montane: natura privata e interesse pubblico*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, cit., 138.

⁴⁶ Vedi, in merito, VALENTINA M. SESSA, *Gli enti privati di interesse generale*, Milano, 2007.

⁴⁷ Sul punto, M. TAMPONI, *Gli interessi tutelati nella gestione delle terre di godimento collettivo*, cit., 5.

⁴⁸ Le contraddizioni insite nella doppia natura dei domini collettivi, hanno ricaduta anche sui profili tributari. In questi, si ascrive l'ordinanza della Cass. Sez. Trib. 6 dicembre 2017, n. 29185 (in questa Riv., 2018, 2, 464, con con nota di A. GERMANÒ, *L'IRPEG e gli enti gestori di domini collettivi*), per la quale le Vicinie della Val Canale non sono esenti dall'IRPEG perché non sono soggetti con personalità giuridica di diritto pubblico e perché i relativi vantaggi non sono a favore di una generalità, ma di un gruppo ristretto di persone. La decisione è basata sull'interpretazione di stretto diritto delle norme agevolative, riguardata sul profilo soggettivo dei domini collettivi persone giuridiche private e non pubbliche.

Sulla questione, va menzionato il Comunicato ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) del 5 luglio 2017 (antecedente la nuova legge) recante «Osservanza delle regole in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione da parte delle università agrarie ed altre associazioni agrarie comunque denominate soggette all'esercizio degli usi civici di cui alla l. 16 giugno 1927».

Con il provvedimento, l'ANAC ha sottolineato che le normative sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza si applicano anche agli enti riconducibili alle università agrarie ed altre associazioni agrarie, laddove abbiano natura di enti pubblici non economici, i quali ai sensi della l. 16 giugno 1927 e della l. 31 gennaio 1994, n. 97, sono titolari della gestione dei beni collettivi.

L'Autorità ha perciò stabilito che tali enti «sono tenuti al rispetto della disciplina sugli obblighi di comunicazione *on-line*, all'adozione del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.) ed alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza»⁴⁹. Già in tal senso aveva disposto la Regione Lazio con Nota del 20 dicembre 2016, prot. 632010.

Deve ritenersi che il principio si estenda ai nuovi domini collettivi, pur persone giuridiche soggettivamente private.

Non diverse considerazione debbono condursi rispetto all'indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato secondo cui la concessione a terzi di beni d'uso civico deve seguire la procedura dell'evidenza pubblica⁵⁰. Già, un ambito operativo di questo principio è l'art. 3, comma 8, della legge quando parla di dare «priorità ai giovani» nell'assegnazione di terre. Posto che i domini collettivi, nella gestione dei beni (che è loro fine statutario), svolgono attività amministrativa propria delle pubbliche amministrazioni, oltre, essi sono legittimati a svolgere anche attività d'interesse generale in sussidiarietà orizzontale secondo l'art. 118 della Costituzione. Tuttavia, che la norma abbia de-amministrato o meno compiti d'interesse generale liberalizzandoli all'iniziativa singola o associata, è ininfluyente per questi organismi se si consideri che i vecchi

⁴⁹ L'ANAC ha adottato provvedimenti con cui ha ordinato ad alcune università agrarie (tra cui, Allumiere, 22 dicembre 2017), di pubblicare, nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del proprio sito *web* istituzionale, tutti i documenti, le informazioni e i dati mancanti, oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto della normativa vigente.

⁵⁰ Cfr., Cons. Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698; Cons. Stato, Sez. IV 16 aprile 2014, n. 1914; Cons. Stato, 14 giugno 2017, n. 587. Tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*.

domini collettivi hanno avuto da sempre questa vocazione, quindi ancor prima che il termine sussidiarietà comparisse nei trattati europei e altrove. La gestione locale di problemi e servizi di comune interesse è nel DNA di certe organizzazioni collettive, soprattutto di montagna come le regole del Cadore, tanto che dottrina le ha definite «vere e proprie istituzioni *ante litteram*»⁵¹.

La natura giuridica pubblica (dell'attività) si carica di qualche interrogativo in base ad alcuni punti della normativa che potrebbero aprire riflessioni sulla natura dell'ente. Ci si limita, sul punto, a gettare il proverbiale sasso nello stagno sul dato letterale dove la legge contiene elementi di un diverso profilo di pubblicità, aprendo prospettive d'interpretazione. Uno è nel citato art. 3, comma 7 quando fa riferimento agli atti che ciascuna comunione adotta «ciascuno per il proprio territorio di competenza»; l'altro è nell'art. 2, comma 1, lett. *d*) che definisce i beni in godimento collettivo «basi territoriali di istituzioni storiche». Compare un principio di *territorialità* (si badi, non di fondiarietà) tipico degli enti pubblici territoriali (dove il territorio è elemento costitutivo) che aggiungendosi alla delegificazione semplificante dell'art. 3, comma 7, in una sussidiarietà di tipo verticale *ex art.* 118 Cost., solleva qualche dubbio.

A meno di risolvere (com'è più probabile) la questione imputandola al lessico approssimativo sparso nella legge, ribadendo l'approccio difettoso ad una materia di alto tecnicismo.

Non passi inosservato (della serie) che l'art. 3, comma 2, reca che i beni collettivi «(...) costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo» che, qualora non fosse superficiale dizione non meglio precisata [peraltro antitetica alle lett. *a*) e *b*) dell'art. 3], implicherebbe l'epilogo della proprietà collettiva e la patrimonializzazione dei beni in capo al dominio collettivo persona giuridica privata.

Non più proprietà collettiva dei partecipanti o dei *cives*, ma proprietà dell'ente comunitario.

Una dizione foriera di confusioni, ove si consideri che se da un lato il patrimonio delle persone giuridiche private è presidio della garanzia

⁵¹ Così, G.C. DE MARTIN, *La peculiare configurazione delle proprietà collettive di villaggio nell'arco alpino: realtà e prospettive*, in P.L. FALASCHI (a cura di), *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della l. 24 giugno 1888, Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi (1845-1984)*, Camerino, 1991. Su questa caratteristica, approfonditamente, P. CARONI, *Le origini del dualismo comunale svizzero*, Milano, 1964.

patrimoniale a favore dei terzi⁵² e non è sottratto all'espropriazione per interessi generali, dall'altro, l'art. 3, comma 3, detta un regime di assoluta indisponibilità dei beni⁵³.

⁵² Il significato economico di «patrimonio» è prevalente se associato alla persona giuridica privata, come nella disposizione, quand'anche il concetto vada in direzione evolutiva acquisendo altre accezioni (culturale, ambientale, ecc.). Sul tema, C. ZENDRI, *Proprietà collettive e patrimonio nella tradizione giuridica occidentale moderna. Appunti per una riflessione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2018, 1, 75.

⁵³ Nella sentenza della Corte cost. 31 maggio 2018, n. 113, in questa Riv., 2018, 3, ..., con nota di A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Costituzione*, si legge che «In particolare, detta legge [n. 168/2017] ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità». Questi capisaldi sono stati revocati in dubbio dalla non lontana Cass. Sez. Un. 11 aprile 2016, n. 7021, per la quale «I beni regolieri sono espropriabili previa acquisizione del parere non vincolante delle Regole interessate», in www.itagiure.giustizia.it/sncass/.