

Maria Athena Lorizio

**I DOMINI COLLETTIVI E LA
LEGGE N. 168/2017**

Estratto

I domini collettivi e la legge n. 168/2017*

Lo scritto ha per oggetto l'analisi delle tematiche svolte durante il Convegno tenutosi a Colonna di Roma in data 22 settembre 2018 nel quadro della nuova legge n. 168/2017 sui domini collettivi. Ed in particolare si occupa dell'evoluzione dell'istituto nelle diverse aree geografiche italiane, nel passato e nella realtà socio economica attuale.

The script analyze some issues that have been discussed during the meeting in Colonna di Roma, the September 22, 2018, as part of rule n. 168/2017 about «Domini Collettivi». And it especially analyze the evolution of institute in different geographic areas in Italy, in the past and in the contemporary society/economy.

Keywords: *domini collettivi - legge n. 168/2017 - comunità intergenerazionali delle aree montane del Nord - comunità imprese sociali del Centro Italia - i demani civici del Centro-Sud - enti di gestione del patrimonio antico agro-silvo-pastorale e dei beni delle comunità titolari - regime giuridico dei beni dei domini collettivi*

*Lo scritto riproduce l'intervento dell'Autore, Segretario gen. dell'A.PRO.D.U.C. (Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico), al Convegno *Usi civici, un diritto vivente*, organizzato da A.R.U.A.L. (Associazione regionale Università agrarie Lazio) ed A.PRO.D.U.C. a Colonna di Roma il 22 settembre 2018 dopo la legge n. 168/2017 e la sentenza della Corte costituzionale 4 luglio 2018, n. 113.

1. I domini collettivi e la legge n. 168/2017. Premessa. - 1.1. I domini collettivi e il demanio civico nel passato. - 1.2. Le comunità intergenerazionali delle aree montane del Nord. - 1.3. Le comunità-imprese a fini sociali delle *ex* Provincie pontificie nel Centro Italia. - 1.4. I demani civici del Centro-Sud. - 2. La legge n. 168/2017. - 2.1. Riconoscimento dei domini collettivi nella legge n. 168/2017 (art. 1, punto 1). - 2.2. Gli enti di gestione del patrimonio antico agro-silvo-pastorale e dei beni della comunità titolare (art. 1, punto 2). - 2.3. Il regime giuridico dei beni delle comunità titolari. - 3. Competenze regionali residue. - 4. Nuove prospettive di gestione dei domini collettivi.

1. - I domini collettivi e la legge n. 168/2017. Premessa.

Questo è un momento molto particolare e di grande interesse per gli enti che gestiscono i beni di proprietà collettiva e di collettivo godimento che fanno capo alle comunità originarie di abitanti.

In data 13 dicembre 2017 è entrata in vigore la legge nazionale 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi. È una legge che si attendeva da molto tempo ed è molto importante perché incide sul regime giuridico e la vita stessa degli enti che gestiscono i patrimoni antichi agro-silvo-pastorali e tutti i beni di proprietà delle comunità locali di abitanti. La grande quantità di convegni, note di commento, articoli e discussioni lo dimostra (www.demaniocivico.it).

Ci limitiamo qui a delle riflessioni sugli aspetti essenziali della legge n. 168/2017, ma prima di occuparci del nuovo regime e del nuovo assetto gestionale introdotto dalla legge, consideriamo in breve come si sono sviluppate in passato le diverse tipologie di strutture e di utilizzo dei beni, sia delle comunità originarie dei *cives* nelle zone montane del Nord Italia, che delle associazioni collettive di imprese a fini sociali, e dei problemi attuali del demanio civico universale delle Regioni del Centro e Sud Italia, che è la parte delle proprietà collettive più trascurata dal legislatore del 2017¹.

¹ Per un commento approfondito e completo della dottrina e giurisprudenza in tema di domini collettivi, e la lettura critica più moderna e condivisa delle leggi degli Stati preunitari in rapporto alla legislazione attuale, v. V. CERULLI IRELLI, *Apprendere per «laudo». Saggio sulla proprietà collettiva*, pubbl. nei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 2016, 295 ss., pubbl. nel sito di A.PRO.D.U.C. www.demaniocivico.it. Un commento molto critico della legge n. 168/2017 è contenuto in G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano comparato europeo*, 26 settembre 2018. In termini in parte critici anche L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, questa Riv., 2018, 547.

1.1. - I domini collettivi e il demanio civico nel passato.

Dalle più antiche fonti documentali, soprattutto dalle cronache locali e dai vecchi contenziosi, apprendiamo come venivano amministrati gli antichi patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità originarie, le consuetudini e i regolamenti per l'utilizzo dei detti beni, rigorosamente limitato alle esigenze e fabbisogni primari per la sopravvivenza dell'individuo e la conservazione e lo sviluppo della comunità (*nec inermen vitam ducere*²). Era un utilizzo rispettoso del territorio e dell'ambiente, e ad esso si deve se i patrimoni agro-silvo-pastorali delle antiche comunità locali si sono potuti conservare e in gran parte giungere fino a noi.

Le comunità di abitanti, le antiche strutture collettive e i possessi comunitari hanno denominazioni, regimi e storie diverse, ma sono tutte accomunate dall'utilizzo collettivo, in natura e solidale, dei beni da parte dei singoli membri della comunità che agivano nell'interesse proprio e del gruppo, *uti singulus et uti civis*, come dicevano i vecchi demanialisti della scuola napoletana.

Gli assetti collettivi si possono raggruppare in tre grandi categorie a seconda che l'utilizzo dei beni fosse limitato a determinati gruppi di famiglie originarie e loro discendenti, e queste sono le comunioni familiari montane del Nord Italia, le *comunità intergenerazionali* della legge n. 168/2017, comunità chiuse, escludenti i foresti (*infra*), ovvero fosse esercitato da associazioni di utenti con specifici requisiti di professionalità, e queste sono le università agrarie, le associazioni dei coltivatori dei fondi comunitari, allevatori di bestiame, associazioni di artigiani, associazioni di fatto riconosciute come persone giuridiche a fine sociale dalla l. 4 agosto 1894, n. 397 sui domini collettivi nelle Province degli *ex* Stati pontifici e dell'Emilia (associazioni/imprese a fini sociali).

Dove invece le strutture associative mancano, tutti i *cives* residenti in un determinato territorio sono titolari del diritto originario ad utilizzare i beni della comunità *uti singulus et uti civis*, la comunità è aperta e costituisce *l'universitas civium* da cui deriva il termine *demanio civico universale*, che è istituto proprio del territorio feudale del Sud Italia (*infra*).

² *Nec inermen vitam ducere*, v *Guida usi civici*, in www.demaniocivico.it, sezione «Storia».

1.2. - Le comunità intergenerazionali delle aree montane del Nord.

Cominciamo con le Regioni del Nord Italia, dove tutte le organizzazioni montane, comunque denominate, rientrano nella grande categoria delle comunioni familiari montane di cui all'art. 3, legge montagna del 1994, n. 97³. Esse sono formate da gruppi di famiglie discendenti dagli antichi originari. La legge n. 168/2017 le definisce *comunità intergenerazionali*. Sono comunità a struttura chiusa, su base gentilizia o di tipo familiare, di derivazione germanica, ognuna con proprie denominazioni e strutture. Le famiglie originarie amministravano e utilizzavano i beni comuni agro-silvo-pastorali, appresi *per laudo*, in regime privatistico sulla base degli antichi statuti e regole consuetudinarie. È il c.d. *condominio a mani giunte (o per facoltà separate)* di diritto germanico, dove i beni comuni non si dividevano per quote, come nella comunione di diritto romano, destinata a sciogliersi con la divisione fra i comproprietari. Nella comunità di diritto germanico i beni erano goduti in comune da tutti i titolari/utenti in forma diretta, promiscua e solidale⁴. Nel mondo rurale a tradizione germanica, il possesso del bene comune non si divideva per quote tra i comunisti ma spettava per intero alla comunità e ciascun componente la comunità poteva trarre utilità diverse dallo stesso bene comune. È molto importante considerare che queste antiche comunità, nel succedersi dei vari ordinamenti storico-politici, hanno sempre man-

³ Nella grande categoria delle comunioni familiari montane del Nord Italia rientrano le regole «*ampezzane*» di Cortina d'Ampezzo; quelle del Comelico; le società di antichi originari della Lombardia; le servitù della Val Canal *ex art.* 10, legge montagna del 1972; le A.S.U.C. del Trentino-Alto Adige, ricostituite in base alla legge regionale n. 26 del 14 giugno 2005 con un regime proprio di natura privatistica; le Vicinie o Vicinanze consorziali, Associazioni e Consorzi di comunioni familiari di comunità montane, riconosciute come persone giuridiche di diritto privato dall'art. 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia del 5 gennaio 1996, n. 3; le Regole del Veneto ricostituite in base alla l.r. 9 agosto 1996, n. 26 sul riordino delle Regole; i Comunelli del Carso triestino (l.r. 5 gennaio 1996, n. 3), etc. In Liguria è prevista la gestione da parte sia del Comune sia dei Comitati delle A.S.B.U.C. (l.r. 2 luglio 2002, n. 27). In Piemonte i beni di demanio sono gestiti dalle A.S.B.U.C. frazionali costituite a norma dagli artt. 6 e 7, l.r. 2 dicembre 2009, n. 29. In Valle d'Aosta le Consorzerie sono regolate dalla l.r. 5 aprile 1973, n. 14 con regime privatistico. In Lombardia vi è l'A.S.B.U.C. di Bienno in Val Camonica (Brescia) che è gestita come ente di diritto pubblico.

⁴ Sulla differenza fra la proprietà individuale di stampo romano classico e la comproprietà di derivazione germanica, molto interessante la lezione tenuta da Emanuele Conte, ordinario e storico di Roma Tre, all'Università di Perugia il 21 febbraio 2011, su *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, pubbl. nel sito www.demaniocivico.it.

tenuto la propria autonomia anche quando, a inizio '800, si è costituito il moderno Comune amministrativo. In molti territori, soprattutto nel Nord Italia e in Sardegna, le antiche comunità hanno formato il nucleo originario dell'ente comune. Nel Veneto le antiche regole hanno continuato a vivere e a gestire i propri patrimoni agro-silvo-pastorali accanto al Comune amministrativo, anche dopo lo scioglimento disposto dalle leggi del Regno Italico del 1805. Di fatto le antiche comunità sono state ignorate dal legislatore dell'Italia unita che nelle prime leggi comunali si è occupato solo dei beni patrimoniali dei Comuni. Questo ha portato di frequente gli interpreti ad estendere anche ai beni civici le leggi comunali sull'affitto e sull'alienazione dei beni incolti patrimoniali dei Comuni⁵.

Con la l. 16 giugno 1927, n. 1766 di conversione del r.d. 22 maggio 1924, n. 751 e il regolamento di attuazione r.d. n. 332/1928 sul riordino degli usi civici nel Regno il legislatore unitario di epoca fascista estese a tutto il territorio nazionale il modello delle leggi liquidative del Regno di Napoli del decennio napoleonico (1806/1816)⁶. Le leggi del '24/'27 riguardano la liquidazione con corrispettivo degli usi civici esercitati su terre private (Capo I), ma soprattutto si occupano della verifica e sistemazione e del regime giuridico delle terre boschive e pascolive di cat. A di proprietà originaria delle comunità di abitanti e della destinazione agro-silvo-pastorale dei detti beni (Capo II). E questa è la parte della legge più importante. La legge del '27 ha ripreso dalle leggi napoleoniche del Regno di Napoli anche la normativa sulla privatizzazione delle terre agricole di cat. B delle comunità locali attraverso il sistema del riparto in quote e concessione delle quote in enfiteusi agli utenti che potevano affrancarle, diventandone così proprietari a pieno titolo. Ed è stato mantenuto anche l'istituto preunitario della legittimazione delle terre agricole abusivamente occupate e migliorate di fatto (art. 9, legge n. 1766/1927). Questa è la parte delle leggi del '24/'27 che non poteva essere accettata dalle comunità originarie del Nord Italia che gestivano il loro antico patrimonio intavolato con criteri privatistici. Entrate in

⁵ L. 4 luglio 1874 - «I Comuni sono obbligati ad imboschire ed alienare i beni incolti di loro proprietà», e leggi successive sui beni patrimoniali incolti dei Comuni in www.demaniocivico.it, Sez. leggi, Stato Italiano.

⁶ Le leggi degli Stati preunitari sono pubblicate nel *Codice degli usi civici e dei demani collettivi*, a cura di Edoardo Di Salvo, Milano, 1988 e nel *Codice degli usi civici*, di L. ACROSSO e G. RIZZI, Roma, ristampa del 1994.

vigore le leggi unitarie del '24/'27, le comunioni familiari montane del Nord Italia hanno dovuto affrontare un lungo e complesso contenzioso per sottrarsi al regime speciale delle leggi di liquidazione degli usi civici e di privatizzazione delle terre agricole. A seguito di una serie di giudizi e soprattutto con la conciliazione del contenzioso tra il Comune e la comunità di Cortina d'Ampezzo⁷, le comunità originarie hanno ottenuto, con le leggi montagna che si sono succedute nella seconda metà del '900, il riconoscimento del loro antico regime «in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciute dal diritto anteriore» (art. 34, legge montagna 25 luglio 1952, n. 991). Ma solo con gli artt. 10 e 11 della legge montagna 3 dicembre 1971, n. 1102 le comunioni familiari montane sono state sottratte al regime degli usi civici. Infine, con l'art. 3, legge montagna 31 gennaio 1994, n. 97, il legislatore nazionale ha dettato i principi e le direttive per la riforma dell'intera categoria delle organizzazioni montane da attuarsi a mezzo leggi regionali. L'art. 3 prevedeva innanzitutto la privatizzazione degli enti di gestione secondo le modalità da stabilirsi con legge regionale. Come sappiamo, le Regioni sono rimaste inattive, tranne alcune⁸. Per superare il vuoto legislativo, la legge n. 168/2017 (art. 1, comma 2) ha riconosciuto direttamente gli enti gestori dei patrimoni delle comunità originarie come persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria.

Le comunità originarie hanno così continuato a godere e a conservare il possesso dei loro antichi patrimoni agro-silvo-pastorali attraverso le generazioni, in base alle antiche regole e consuetudini, escludendone i terzi, i c.d. foresti: è questa la comproprietà intergenerazionale dei *domini collettivi* di cui parla la legge n. 168 del 20 novembre 2017.

1.3. - Le comunità-imprese a fini sociali delle *ex* Provincie pontificie nel Centro Italia.

La l. 4 agosto 1894, n. 397 sui domini collettivi nelle Provincie degli *ex* Stati pontifici e dell'Emilia ha considerato «*le Università agrarie, comunan-*

⁷ Su questo contenzioso e sulle leggi montagna v. il saggio di V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, nota 2 pag. 349, nota 62.

⁸ Legge reg. 9 agosto 1996, n. 26 di riordino delle Regole del Veneto e legge Toscana 23 maggio 2014, n. 27; v. commento in V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, nota 53, pag. 342.

ze, partecipanze ed associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame (...) persone giuridiche». Con questa legge ottenuta dopo aspre lotte sociali, tutte le vecchie associazioni di fatto esistenti all'epoca sono state riconosciute, come imprese a fini sociali⁹.

La legge n. 397/1894 può considerarsi la prima legge dello Stato unitario che riconosce espressamente i domini collettivi. E quindi ha anticipato la legge n. 168/2017, anche se fu poco dopo bloccata dalle leggi di epoca fascista del '24/'27 che miravano a costituire il nuovo ceto sociale dei piccoli proprietari agricoli, opponendosi così alle proprietà collettive appena riconosciute.

Le università agrarie ed associazioni riconosciute dovevano amministrare e godere i fondi comuni in base a regolamenti deliberati dall'assemblea degli utenti con le modalità di cui all'art. 2 della legge n. 397, che però richiama – anche per la retta amministrazione dei beni e la responsabilità degli amministratori – le norme della legge comunale e provinciale. Si è discusso molto nella giurisprudenza della Cassazione anni '30/'50 sulla natura pubblicistica o privata di queste associazioni, definite dapprima ente pubblico economico, poi ente pubblico non economico ed infine ente pubblico minore dalla sentenza Sez. Un. 13 maggio 1980, n. 3135¹⁰.

Nella categorie delle associazioni-imprese rientrano le importanti e ricche comunanze agrarie dell'Umbria, dove è prevista accanto alle A.S.B.U.C. (Amministrazione separata dei beni di uso civico) anche la gestione comunale a mezzo imprese cooperative (l.r. 17 gennaio 1984, n. 1), le partecipanze emiliane che hanno mantenuto le proprie norme consuetudinarie di gestione e utilizzo delle terre agricole e migliorate (art. 65, reg. n. 332/1928), e le amministrazioni

⁹ Le lotte sociali affrontate dagli utenti delle associazioni laziali per ottenere tale riconoscimento sono descritte con grande vivacità e realismo e molte notizie storiche da P. GROSSI nel testo *cult* delle proprietà collettive *Un altro modo di possedere* nella collana dei *Quaderni fiorentini* cit. in nota 1.

¹⁰ La Corte di cassazione per un certo periodo (fine anni '50/'80) aveva ritenuto poter qualificare le università agrarie laziali come enti pubblici economici estendendo ai dipendenti i contratti collettivi di lavoro (Cass. Sez. Un. 8 maggio 1957, n. 1577, in *Giust. civ.*, 1957, I, 764) mentre la gestione era vincolata alle norme degli enti locali. Questa situazione contraddittoria è stata superata da Cass. Sez. Un. 13 maggio 1980, n. 3135 per l'U.A. di Bracciano, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 1128 che ha inquadrato le U.A. laziali tra gli enti pubblici non economici.

ni separate dei beni di uso civico ricostituite nella seconda metà del '900 in base alle leggi regionali¹¹.

1.4. - I demani civici del Centro-Sud.

Infine vi è la grande categoria dei demani civici del Centro-Sud Italia, aperti agli usi di tutti i *cives* residenti e a gestione comunale.

Nelle Regioni meridionali, per ragioni storiche e sociali, le comunità originarie di *cives* non riuscirono ad organizzarsi con propri organi, statuti e regolamenti degli usi da parte degli utenti. I beni comuni erano aperti agli usi di tutti i *cives* residenti in un dato territorio, è l'*universitas civium* di cui si è già detto in premessa. E proprio per la mancanza di enti organizzati, la gestione dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità originarie venne affidata dalle stesse leggi liquidative degli stati preunitari all'ente comune di competenza territoriale. La ragione di questa differenza di regime è dovuta alle diverse condizioni storico sociali delle varie parti d'Italia.

Ricordiamo in sintesi che nel Sud Italia, il feudo, portato dai re normanni e dagli svevi, aveva natura essenzialmente patrimoniale. Il demanio feudale era costituito dai fondi che, nell'ambito del feudo, il re concedeva al feudatario/vassallo, in cambio dei suoi servizi soprattutto di carattere militare, per sostenere gli oneri del feudo e per l'esercizio dei poteri pubblici, amministrativi e giurisdizionali¹². Nel sistema feudale, a regime concessorio, il barone aveva solo l'*uti frui*, mentre il *dominium* del bene restava al re¹³.

¹¹ Importante l'esperimento delle nuove A.S.B.U.C. della Toscana con gestione a struttura privatistica (l.r. 23 maggio 2014, n. 27); in Basilicata la l.r. 12 settembre 2000, n. 57, art. 12 prevede le A.S.B.U.C. ed anche la gestione comunale con bilancio separato dove vi sono le maggiori e più significative estensioni di terre di demanio civico; mentre in Abruzzo la scelta della gestione se privata o a controllo pubblico è stata lasciata agli utenti (art. 17, l.r. 18 maggio 2000, n. 95). In Molise è stata prevista la costituzione delle A.S.B.U.C. dalla l.r. 23 luglio 2002, n. 14, art. 2, ma allo stato attuale vi sono solo due A.S.B.U.C. di cui una è l'*ex feudo* Marotta di Cersuolo nel Comune di Filignano (Isernia).

¹² Sul rapporto feudo/usi civici, abbiamo pubblicato nel sito di A.PRO.D.U.C. www.demanio-civico.it l'intervento molto istruttivo di F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, svolto a L'Aquila il 16 gennaio 2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge n. 168/2017.

¹³ Il signore poteva quindi concedere alla popolazione il solo uso dei terreni agricoli per la coltivazione e l'utilizzo dei prodotti per le normali esigenze di vita, ricevendo in corrispettivo

Nel feudo abitato, dove, in mancanza di titoli e atti di proprietà, i terreni boschivi, i pascoli e i fondi agricoli erano di possesso originario della popolazione, negli antichi catastri troviamo macchie e boschi intestati a Comunità e popolo. E comunque in genere anche nei territori feudali l'infeudazione faceva sempre salvi i diritti originari dei *cives* (c.d. riserva degli usi civici). Per questa ragione, anche quando il feudatario concedeva a terzi l'uso del fondo, vendeva il pascolo, fidava le erbe, dava a colonia o a censo i terreni, doveva sempre riservare l'uso civico a favore degli abitanti del feudo. La riserva degli usi civici nel demanio feudale era così importante che la Commissione feudale, istituita da Giuseppe Napoleone con il decreto 11 novembre 1807, per giudicare il fortissimo contenzioso tra Università e baroni, affermò come principio che «*tutti i feudi, (tranne le difese costituite secondo le leggi del regno) sono soggetti agli usi civici*» (massima 6)¹⁴.

Nell'epoca feudale più tarda, i baroni cominciarono a chiudere parti del demanio feudale con siepi e muri, con lo scopo di coltivarli e sottrarli all'uso dei *cives*. Si formavano così le difese, o parchi, o chiuse, secondo lo stato dei luoghi. Per legge, le difese potevano costituirsi solo con il regio assenso ed il voto favorevole di tutta la popolazione. Di fatto, il consenso dei cittadini si strappava con la violenza e con la paura.

A difesa degli abitanti del feudo, contro gli abusi e le prepotenze baronali, interveniva il re con le prammatiche che tutelavano l'integrità del demanio civico ed impedivano la vendita dei beni ed anche la formazione delle difese senza il consenso di tutta la popolazione riunita in assemblea, richiedendosi una *causa justa ac rationalis* ed il regio assenso (Prammatiche 18 e 22 «*De administratione universitatum*»¹⁵).

Il feudatario era in sostanza un proprietario che dava in enfiteusi, o a livello, le terre coltivabili ai contadini del feudo, ricevendo un canone, dapprima in prodotti e successivamente in danaro. Alla comunità dei *cives* restavano i boschi e i pascoli da cui ricavano il necessario per vivere. Data la forte presenza ed ingerenza del barone, la comunità originaria dei *cives* non poté quasi mai orga-

una quota dei prodotti del fondo (decima, quinta, etc.), che costituiva la sua rendita. Nel sistema feudale, il rapporto popolazione-feudatario consisteva in un sistema di scambio reciproco di utilità e di oneri, ma il più delle volte il rapporto era conflittuale ed in questi casi la popolazione si appellava al re che interveniva a sua difesa contro i soprusi del signore.

¹⁴ Vedi nota 12, F. MARINELLI, *op. cit.*

¹⁵ V. Guida usi civici, in www.demaniocivico.it, sezione Storia.

nizzarsi in comunità con propri organi e statuti per regolamentare l'esercizio degli usi.

I beni del demanio civico originario, che il signore doveva rispettare, erano aperti agli usi di tutti i *cives* residenti che ne ricavano i prodotti necessari alla vita secondo le antiche consuetudini. Quando a fine '700, cessò il regime feudale, cessò anche l'esercizio in natura dei diritti di uso civico, che vennero liquidati con un compenso sostitutivo, in natura o in danaro, a favore dei *cives*. Di fatto, il territorio feudale venne diviso tra il barone e la popolazione rurale con una complessa procedura che affidava al Comune, data la mancanza di una comunità locale organizzata, il compito di provvedere alle operazioni di ripartizione delle terre assegnate alla *universitas civium* ed all'assegnazione delle quote agli utenti aventi diritto con concessioni enfiteutiche affrancabili¹⁶.

Ma sappiamo che il Comune non è un amministratore/gestore di beni, non ne ha la struttura e la capacità, e poi ha altri compiti istituzionali. È una realtà documentata dai moltissimi contenziosi che l'ente Comune abbia gestito malissimo i beni della comunità locale, spesso in palese conflitto di interesse con gli utenti titolari. La gestione comunale è stata un disastro. Di fatto i Comuni si sono serviti dei beni della comunità per le esigenze di bilancio dell'ente e non per i bisogni e nell'interesse della comunità locale oppure hanno lasciato i beni in totale abbandono favorendo così le occupazione arbitrarie e le distruzioni. Esperienza pessima e da non ripetere. Nonostante i numerosi contenziosi e conflitti tra Comune amministrativo e comunità locale, le leggi regionali di fine '900 hanno continuato

¹⁶ In effetti, il sistema liquidativo previsto dalle leggi del decennio napoleonico (1806-1816) era diretto a creare una nuova classe di piccoli proprietari rurali, al posto dell'antica servitù della gleba, ma l'attuazione delle leggi liquidative si inceppò presto. Il legislatore dell'epoca non aveva previsto, infatti, con l'assegnazione delle quote agli utenti, un sostegno finanziario per l'avvio dell'impresa agricola, per l'impianto delle culture, gli attrezzi e le spese di sostenimento della famiglia colonica nel periodo iniziale. La maggior parte delle quote assegnate furono così rivendute dal possessore assegnatario all'*ex* feudatario che tornò ad affittarle agli stessi assegnatari, e cioè agli *ex* affittuari o coloni, che continuarono così di fatto a coltivare come affittuari quelle stesse terre di cui erano per diritto naturale e civico proprietari e possessori. Di più: pagavano anche l'affitto! V. il decreto 8 giugno 1807 di Giuseppe Napoleone sulla definizione di demanio e norme sulla ripartizione e decreto 3 dicembre 1808 di istruzioni per l'esecuzione della l. 1° settembre 1806 e del decreto 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani di Gioacchino Napoleone (pubbl. nel sito www.demanio.civico.it di A.PRO.D.U.C., sezione Leggi preunitarie).

ad affidare in genere ai Comuni le funzioni amministrative in materia di demani civici¹⁷.

La cosa più grave è che anche la legge n. 168/2017, nelle zone in cui mancano enti esponenziali delle collettività titolari, ha di nuovo affidato espressamente la gestione delle terre civiche ai Comuni che devono gestire con amministrazione separata (art. 2, comma 4). Per i soli beni civici frazionali è prevista la possibilità di costituire i Comitati per l'amministrazione separata dei beni della frazione a norma della l. 17 aprile 1957, n. 278, cioè con il sistema previsto per l'elezione del sindaco e del Consiglio comunale nei piccoli Comuni (art. 5, l. 25 marzo 1993, n. 81). Cosa un po' strana se si considera che ora nel sistema della legge n. 168/2017, gli enti gestori dei patrimoni civici e delle comunità sono persone giuridiche private.

Su questi punti, molto importanti per l'intero Sud, il legislatore dovrà tornare.

2. - La legge n. 168/2017.

La situazione gestionale dei patrimoni delle comunità collettive originarie ed imprese sociali del Nord e Centro Italia e dei demani civici del Sud dovrebbe cambiare ora con la legge n. 168/2017 sui domini collettivi.

¹⁷ In Sicilia la gestione è stata affidata ai Comuni o alla frazione di competenza con la l.r. 2 gennaio 1979, n. 1; in Sardegna con l'art. 11 della l.r. 14 marzo 1994, n. 12, e succ. modifiche ed integrazioni [leggi regionali n. 4/2006, n. 9/2006 e d.d.l. legge finanziaria regionale 2007, art. 21, comma 9, dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale con le sentenze 11 maggio 2017, n. 103 (in *Giur. it.*, 2018, 1838) sulla illegittimità degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, 8, comma 13, legge reg. sarda 11 aprile 2016, n. 5 in tema di sclassificazione dei beni di demanio civico e sent. 6 febbraio 2006, n. 51 (in *Giur. cost.*, 2006, 469) sulla legge reg. sarda n. 8/2004 sulla salvaguardia ambientale dei terreni civici]. La gestione comunale è stata prevista anche in Calabria con l'art. 23, l.r. 21 agosto 2007, n. 18; in Campania con la l.r. 17 marzo 1981, n. 11 che stabilisce i Comuni e le frazioni «preferiranno la concessione ad imprese cooperative» i cui regolamenti dovranno attenersi a rigorosi criteri economici indicati dalla stessa legge; in Puglia, l'art. 6 della l. r. 28 gennaio 1998, n. 7 prevede la costituzione di Amministrazioni separate di beni di uso civico da affidare ai Comitati eletti ai sensi dell'art. 6, l. 17 aprile 1957, n. 278.

2.1. - Riconoscimento dei domini collettivi nella legge n. 168/2017 (art. 1, punto 1).

La legge n. 168 è una legge di principi e valore costituzionale perché riconosce come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto alla Costituzione» l'intera categoria delle comproprietà collettive, comunque denominate e strutturate nelle diverse aree territoriali d'Italia. Con questa operazione il legislatore statale ha inserito l'istituto della comproprietà collettiva di derivazione germanica nel nostro ordinamento giuridico allo stesso livello della proprietà individuale, pubblica e privata, di stampo romanistico. Torneremo di seguito sul significato e valore di questo riconoscimento.

Le comunità originarie e i demani e diritti di utilizzo dei *cives* (dove non ci sono le comunità organizzate) sono quindi «ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, soggetti alla Costituzione, con capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale». Tale riconoscimento ha luogo in attuazione dei principi e delle garanzie costituzionali di cui all'art. 2 Cost. sulla funzione sociale della comproprietà collettiva intergenerazionale, agli artt. 2 e 42, comma 2, Cost. sui diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune, all'art. 9 Cost. sul valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle comunità di villaggio, all'art. 43 Cost. sull'utilità generale delle forme di gestione economica produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità.

L'istituto della comproprietà collettiva è entrato così nel nostro ordinamento giuridico, a livello costituzionale, accanto alle categorie romanistiche e classiche della proprietà individuale, pubblica e privata. Mentre il codice Napoleone considerava i *biens communaux* come beni propri della comunità di abitanti, che avevano su di essi un diritto acquisito¹⁸, in Italia il legislatore dello Stato unitario ha sempre ignorato la realtà del mondo rurale e i diritti delle comunità locali confondendoli con i beni patrimoniali dell'ente Comune. Nella legge comunale e provinciale del 1865 (T.U. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A) e nel r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 (Nuovo T.U. legge comunale e provinciale) manca qualsiasi rife-

¹⁸ Nota V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, che richiama P. GROSSI in nota 16, pag. 309.

rimento ai beni delle comunità locali. Solo nel T.U. del 3 marzo 1934, n. 383, all'art. 84, si fanno salve le leggi speciali sugli usi civici (www.demaniocivico.it, leggi, Stato italiano). Sia il vecchio codice civile del 1865, che il codice civile vigente del 1942 e la stessa Costituzione del 1948 hanno sempre considerato soltanto il modello della proprietà esclusiva ed individuale di diritto romano e non le diverse forme di comproprietà delle comunità originarie di derivazione germanica (c.d. *condominio a mani giunte* o per facoltà separate¹⁹). Il codice civile tratta solo delle forme transeunti di comunione dei beni (comunione ereditaria). Nelle comunità familiari di diritto germanico, l'utilizzo era esercitato in modo diretto, promiscuo e solidale nell'interesse proprio del singolo e del gruppo, ed era limitato, come detto, alle esigenze primarie della comunità nel rispetto e tutela massima del territorio.

Il principio di solidarietà e sopravvivenza della comunità e del singolo è l'elemento basilare che distingue queste forme di comproprietà di antico e diverso regime risalenti al condominio di diritto germanico dalla proprietà esclusiva individuale, pubblica o privata di stampo romanistico, che è prevalso alla cessazione del regime feudale ed ha conformato l'ordinamento giuridico della società borghese. Se compariamo gli effetti che queste forme diverse di comproprietà ed utilizzo dei beni hanno avuto sul territorio, il risultato è senz'altro a favore della proprietà collettiva e dei beni comuni²⁰. Nel sistema ad utilizzo individuale e privatistico, il territorio è stato sfruttato per finalità di lucro, in modo spesso irrazionale e questo ha portato alla distruzione dei siti naturali e dell'ambiente. Nel sistema di utilizzo a regime collettivo, è prevalso invece il criterio della conservazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali e quindi indirettamente dell'ambiente. Considerando la situazione attuale del pianeta, le variazioni climatiche, l'inquinamento progressivo, la distruzione delle risorse irripetibili, il secondo sistema è senz'altro da preferire: si impone dunque un ripensamento sul modo migliore di gestire il territorio e l'ambiente.

¹⁹ V. nota 4. Sul dibattito in sede costituente v. G. DI GENIO, *op. cit.*, par. 5.

²⁰ Sulla tragedia dei beni comuni E. OSTROM, premio Nobel 2009 per l'economia, *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006; V. SHIVA, *Il bene comune della Terra (Earth democracy)*, Milano, 2005; molte notizie e ricca bibliografia sui beni comuni in A. DANI, *Le risorse naturali come beni comuni*, Siena, 2013.

2.2. - Gli enti di gestione del patrimonio antico agro-silvo-pastorale e dei beni della comunità titolare (art. 1, punto 2).

La legge n. 168 ha dichiarato gli enti esponenziali che gestiscono il patrimonio antico e i beni delle comunità titolari persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria, superando così tutte le incertezze e le diverse teorie sostenute in passato, dagli Autori e in giurisprudenza, sulla natura giuridica pubblica o privata di queste gestioni²¹.

È venuto meno così lo stallo derivante dalla mancata attuazione da parte delle Regioni dell'art. 3 della legge montagna n. 97 del 1994, che aveva affidato alle Regioni stesse il compito di stabilire le modalità per il conferimento della personalità giuridica alle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali, previa verifica dei presupposti in ordine ai nuclei familiari e agli utenti aventi diritto e ai beni oggetto della gestione comunitaria.

Quindi gli enti esponenziali delle comunità che gestiscono attualmente i patrimoni collettivi e i diritti di uso civico delle comunità titolari continuano ad amministrare i beni come associazioni privatistiche, ma devono ricostituirsi come associazioni di diritto privato a norma del codice civile con il procedimento e le modalità di cui alla l. 10 febbraio 2000, n. 361 sul riconoscimento delle persone giuridiche private e per l'approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

La legge n. 168 non indica le modalità per la nomina degli organi e questa è una carenza della legge che va colmata con il regolamento di attuazione della legge. La legge dice solo che dove non ci sono gli enti, i beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, e dove vi sono beni civici frazionali, le popolazioni interessate possono costituire i comitati per l'amministrazione separata di detti beni civici frazionali ai sensi della l. 17 aprile 1957, n. 278. La legge n. 278 però riguarda la convocazione dei comizi da parte dei prefetti per la elezione degli organi sul modello della nomina per i piccoli Comuni, ma qui si tratta di nominare gli organi di un'associazione giuridica di diritto privato, quindi il richiamo non è conferente.

Né si può condividere la norma che affida ai Comuni con amministrazione separata i beni delle comunità, dove non ci sono gli enti. Come

²¹ V. nota 9.

si è detto sopra, i Comuni sono stati in passato pessimi gestori e lo sono ancora e quindi anche questa parte della legge va rivista (art. 2, comma 4).

Non può non preoccupare la gestione dei demani civici da parte dei Comuni, nelle zone dove manca la comunità originaria di abitanti e quindi soprattutto nelle Regioni meridionali, considerando l'importanza e la vastità dei demani civici e i gravi conflitti di interesse cui ha dato luogo nel passato la gestione comunale e di cui abbiamo già detto *supra* par. 1.4.

La legge n. 168 comunque è destinata ad avere un impatto assai forte sulla realtà delle gestioni collettive nella parte in cui, dichiarando gli enti gestori persone giuridiche private, consente ad essi di operare con piena autonomia senza essere più condizionati dal potere regionale di vigilanza e tutela sugli enti, trasferito alle Regioni con il d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 1, ult. co., *sul trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia di usi civici*. Come sappiamo, anche il potere regionale di vigilanza e tutela è stato esercitato malissimo con carenze e ritardi e con grave danno per gli enti.

2.3. - Il regime giuridico dei beni delle comunità titolari.

La legge n. 168 ha confermato il regime giuridico di indisponibilità, inalienabilità ed indivisibilità dei beni delle comunità locali e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del patrimonio antico delle comunità, di cui alla l. 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordino degli usi civici nel Regno e relativo regolamento di attuazione (r.d. 26 febbraio 1928, n. 332). Di più lo ha rafforzato con il vincolo paesaggistico imposto dall'art. 142, comma 1, lett. *h*) del codice dei beni culturali e del paesaggio²².

Tale regime giuridico è stato reso ancora più rigido con l'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale con la sent. n. 113/2018

²² Il vincolo paesaggistico è stato imposto dal legislatore statale sull'intera categoria dei beni del demanio civico con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985 conv. nella l. 8 agosto 1985, n. 431 che le indica con l'espressione impropria di «aree assegnate alle università agrarie e zone gravate da usi civici» di cui all'art. 82, comma 5, lett. *h*) del d.lgs. n. 616/1977. Le aree delle comunità locali e del demanio civico sono ora inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio T.U. n. 42 del 2004, art. 142, comma 1, lett. *h*) (sent. Corte cost. n. 103 del 2017 cit.).

che ha dichiarato illegittime le leggi regionali del Lazio sul regime di sanatoria delle aree civiche abusivamente edificate²³.

Questa è la parte positiva della legge n. 168, come riconosciuto anche dalle sentenze costituzionali. Dopo vi sono le criticità di cui si è detto *supra* par. 1.4. parlando della gestione comunale del demanio civico, e soprattutto della indifferenza del legislatore nazionale per i problemi relativi alla gestione dei beni del demanio civico universale dove mancano strutture organizzate con propri organi e statuti e dunque soprattutto nelle Regioni meridionali. Come si è detto, in questi casi la legge n. 168/2017 ha mantenuto la gestione comunale nonostante i disastri provocati in passato dalle amministrazioni pubbliche locali che di frequente, come si ripete, si sono avvalse dei beni della comunità locale per risanare i propri bilanci, oltre a contestare i diritti originari dei *cives*. Il regime giuridico dei beni resta quello della inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, senza alcuna deroga (art. 3, comma 3). Tale regime è stato rafforzato dal vincolo paesaggistico ambientale sui beni civici ai sensi art. 142, comma 1, lett. h) del d.lgs. n. 42 del 2004²⁴. All'art. 3, comma 6, la legge n. 168 ritiene infatti che il vincolo paesaggistico garantisce la conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» e che «(...) tale vincolo è mantenuto anche in caso di liquidazione degli usi civici». Ma se la liquidazione ha l'effetto di liberare dagli usi civici la quota che resta al proprietario, non si capisce la ragione della conservazione del vincolo ambientale.

Vengono meno così tutte le norme del '27/'28 che riguardano la quotizzazione, le concessioni in enfiteusi ed affrancazione del canone dei patrimoni collettivi agricoli, e quindi la loro privatizzazione, nonché

²³ Poiché il vincolo paesaggistico riguarda l'intera categoria delle proprietà collettive (civiche), il giudice cost. nella sentenza 4 luglio 2018, n. 113 (in *Giur. cost.*, 2018, 1260) ha ritenuto che il vincolo di conservazione ambientale rende non più necessaria la previa assegnazione a categoria dei beni civici. L'assegnazione alla cat. B (terre atte a coltura) era, infatti, funzionale alla quotizzazione dei beni coltivabili e successiva concessione delle quote in enfiteusi agli utenti, i quali potevano, con l'affrancazione del canone, diventarne proprietari a pieno titolo. Il giudice costituzionale ha ritenuto che la privatizzazione delle terre agricole sia operazione incompatibile con l'intento legislativo «di una conservazione unitaria dei patrimoni (collettivi) nel loro complesso». Intento manifestato con il vincolo paesaggistico imposto su tali patrimoni (nota 2).

²⁴ La sentenza Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 511 (in *Giur. cost.*, 1991, 4069) ha riconosciuto la legittimità del procedimento di sclassificazione delle terre di demanio civico trasformate in modo irreversibile introdotto con la l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, art. 10.

la norma sulla legittimazione delle occupazioni abusive ultradecennali, quando le terre sono state migliorate e non interrompono la continuità del demanio (art. 9, legge n. 1766/1927), Su questo concorda anche la Corte cost. con le sentenze Carosi n. 113 e n. 178 del 2018 che ritengono non più necessaria a questo punto l'assegnazione a categoria dei beni civici e la distinzione fra le due categorie A e B²⁵.

La legge n. 168 non si occupa invece delle aree che hanno perso in modo irreversibile, per effetto di utilizzazioni improprie, la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolivi e che per tale ragione possono essere sclassificate ed uscire dal regime civico. La sola Regione che ha previsto tale classificazione è stata l'Abruzzo (l. 3 marzo 1988, n. 25 e succ. mod., art. 10) e quindi in Abruzzo le classificazioni possono essere consentite. Vi è una ragione di *real politic* alla base della sclassificazione delle terre civiche trasformate in modo irreversibile. Se è venuta meno in passato la conformazione fisica originaria del patrimonio civico e il territorio non è più funzionale alla destinazione di legge del demanio civico, non vi è ragione di mantenere un regime inattuabile ed incompatibile con i bisogni della comunità titolare²⁶.

3. - Competenze regionali residue.

La legge n. 168/2017 ha assegnato alle Regioni il termine di un anno dalla entrata in vigore della legge per l'esercizio delle competenze previste dall'art. 3 della legge montagna n. 97 del 1994, lett. *b*) per quanto riguarda il mutamento di destinazione dei beni, assicurando la conservazione della primitiva consistenza del patrimonio antico agro-silvo-pastorale [lett. *b*), n. 1], le garanzie di partecipazione alle gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie (n. 2), le forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati (n. 3), le modalità per il coordinamento con i Comuni nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale (n. 4). Fino ad ora, nessuna Regione ha provveduto alla promulgazione di tali leggi. Ove

²⁵ Corte cost. 26 luglio 2018, n. 178, in *Giur. cost.*, 2018, 1895. Vedi nota 22 cit.

²⁶ Vedi nota 23 cit.

le Regioni non riescano ad adempiere nel termine di legge, saranno gli enti gestori stessi a regolamentare i settori previsti dall'art. 3, lett. b), nn. 1, 2, 3 e 4 della legge montagna per il territorio di loro competenza. I provvedimenti degli enti saranno resi esecutivi con delibera della Giunta regionale. Anche questa disposizione non può che complicare il rapporto già conflittuale tra ente gestore e uffici regionali.

4. - Nuove prospettive di gestione dei domini collettivi.

Comincia un'altra storia, difficile, ma avvincente.

Gli enti esponenziali che gestiscono questo patrimonio hanno ora *ex lege* personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, ma non possono essere equiparati ad amministratori privati che operano nel mercato secondo le regole di diritto comune, proprio perché gestiscono un patrimonio a regime pubblicistico, con capacità di autonormazione a livello sussidiario (art. 118 Cost.) con finalità che sono insieme sociali, produttive e di tutela ambientale e culturale.

Le comproprietà originarie, storicamente discusse, contestate da una parte della dottrina che le poneva su un livello marginale e secondario rispetto all'istituto dominante della proprietà individuale di stampo romanistico, acquistano ora rilevanza costituzionale ed uno specifico regime proprietario pubblico e collettivo, dichiarato tale con legge.

Nostalgie del passato non possono esserci. La vita delle comunità rurali era dura e faticosa. La comunità originaria con le sue regole di utilizzo promiscuo dei beni, solidarietà ed associazionismo serviva proprio ad aiutare gli uomini a superare le asprezze di una vita senza garanzie e coperture, esposta alle intemperie ed avversità naturali oltre che alle aggressioni dei nemici e fattori umani di vario genere.

La parte positiva era certamente rappresentata dalla qualità della vita, che era sì faticosa ma si svolgeva in un ambiente naturale, non inquinato, e certo non dannoso per la salute degli organismi viventi come quello in cui viviamo oggi.

Si può obiettare che c'erano comunque la peste nera e le febbri malariche e la terzana, che però erano causate dalle pessime condizioni igieniche, dalla mancata bonifica dei territori paludosi e quindi dal fatto dell'uomo.

Gli enti gestori ora diventano imprese, con capacità giuridica privata ed entrano quindi nel mercato, anche se non possono disporre del patrimonio agro-silvo-pastorale e devono conservarne la destinazione naturale originaria. Possono e debbono però gestire il patrimonio e i beni secondo programmi di sviluppo e regole di efficienza e correttezza.

Anche se la legge n. 168/2017 pone i domini collettivi dinnanzi a complessi problemi di natura pratica, riteniamo che la nuova normativa, pur con le difficoltà applicative che abbiamo evidenziato, possa essere di sostegno per una gestione più efficiente e viva nell'interesse sia della comunità locale di abitanti che dell'intera collettività. Soprattutto gli enti gestori dovranno imparare a coordinarsi fra loro e con gli enti pubblici, Comuni e Regioni, per essere coinvolti nelle scelte politiche riguardanti il loro territorio in tutti i campi, urbanistici, di gestione forestale ed ambientale, di promozione culturale, etc.